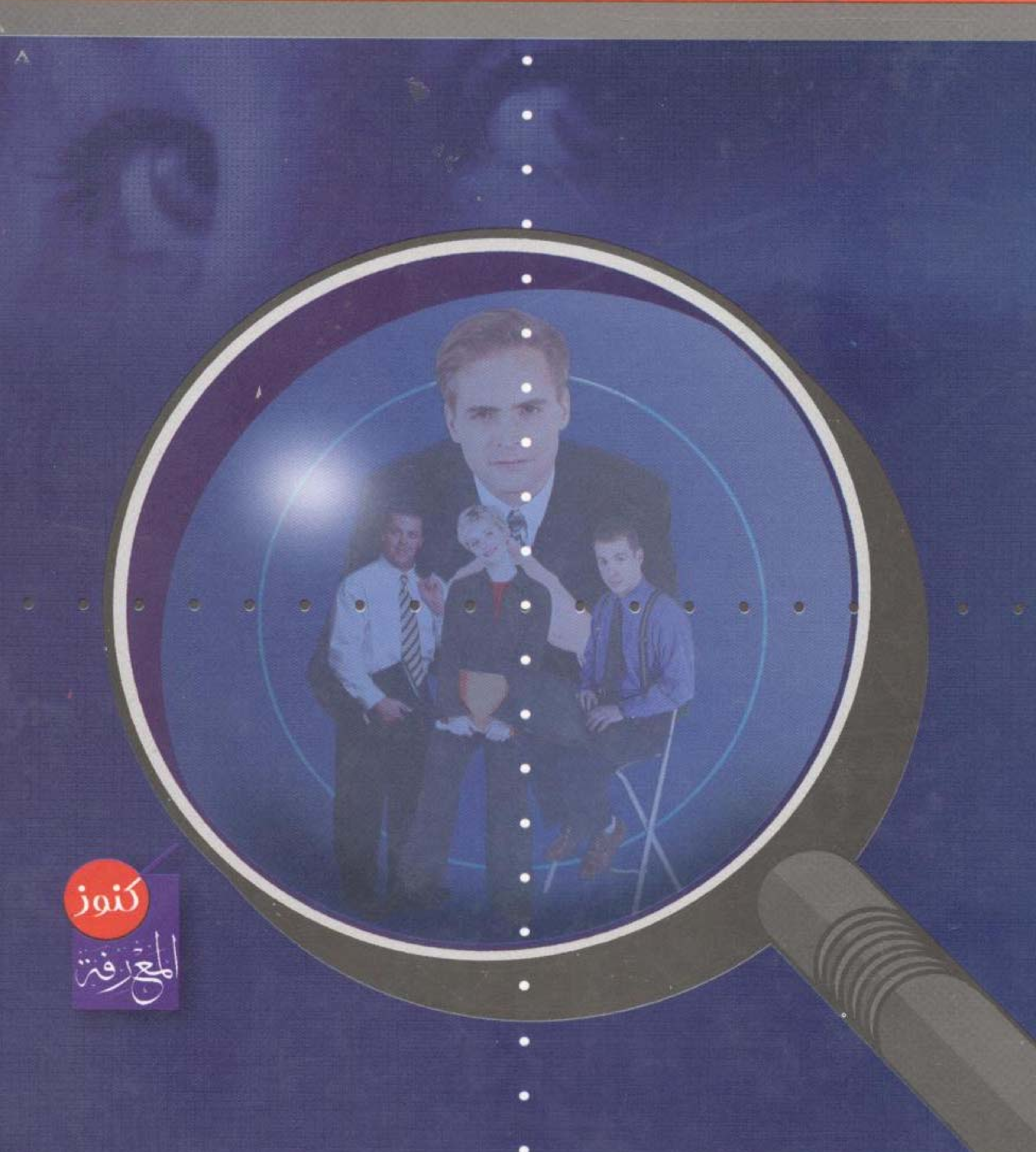
الآستاذ الدكتور محمد عيسى الفاعوري

الإدارة بالرقابة

ADMINISTRATIVE CONTROL



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَلا يَحْسَبَنَّ الَّذِينَ يَبْخَلُونَ بِمَا آتَاهُمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ هُوَ خَيْراً لَهُمْ بَلْ هُوَ شَرٌّ لَهُمْ سَيُطَوَّقُونَ مَا بَخِلُوا بِهِ يَوْمَ الْقِيَامَةِ وَلِلَّهِ مِيرَاثُ السَّمَاوَاتِ وَالأَرْضِ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ﴾

[سورة آل عمران آية : 180]

الإدارة بالرقابة

الإدارة بالرقابة

الأستاذ الدكتور
محمد عيسى الفاعوري

الطبعة الأولى

1428هـ - 2008م



رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية
(2007/7/2247)

658.4

الفاعوري، محمد

الإدارة بالرقابة/ محمد عيسى الفاعوري.- عمان:

دار كنوز المعرفة: 2007

( ) ص.

ر.إ: (2007/7/2247).

الواصفات: /إدارة الأعمال//إدارة المشاريع

تم إعداد بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية



وسط البلد - مجمع الفحيص التجاري
تلفاكس: 4655877 6 00962 - موبايل: 5525494 79 00962 ص. ب 712577 عمان
E-Mail: dar_konoz@yahoo.com

ردمك: ISBN 978 – 9957 – 463 – 55 - 7

تنسيق وإخراج صفاء نمر البصار **079 6404300**

قائمة المحتويات

الفصل الثالث

عملية الرقابة في الإدارة

الفصل الرابع

أساليب الرقابة في الإدارة العامة

الفصل الخامس

أجهز الرقابة الداخلية ووحدات الرقابة الداخلية
وديوان الخدمة المدنية في الأردن

الفصل السادس

الفساد الإداري ودور الحكومة في الحد منه في الأردن

الفصل السابع

مبدأ شرعية الرقابة

الفصل الثامن

الرقابة والمسؤولية وأخلاقيات الوظيفة العامة

الفصل التاسع

علاج مشكلة المسؤولية والمسائلة والرقابة

الفصل العاشر

الرقابة على المؤسسات العامة

الفصل الحادي عشر

دور المعلومات في الرقابة الإدارية

الفصل الثاني عشر

مفهوم اللامركزية في الإدارة التربوية

الفصل الثالث عشر

الإصلاحات الإدارية في الأمم المتحدة

الفصل الرابع عشر

الفساد هل يتقلص أم يزداد في الوطن العربي؟

الفصل الخامس عشر

تشريعات الصحافة العربية بين ثقافة حقوق الإنسان وثورة الاتصالات الدولية

المقدمة

تعتبر الرقابة من أهم وظائف الإدارة والقائد الإدارة، إذ إن من خلالها نستطيع تحقيق تنفيذ الأهداف المرسومة بما يتمشى والمبادئ والسياسات المتفق عليها. وللرقابة دور حيوي في جميع المستويات الإدارية، فهي ليست مقصورة على الإدارة العليا، وإنما تمتد إلى المستويات الإدارية المتوسطة والدنيا، وهنا نقصد بالرقابة التي تقوم على التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة، وبيان نقاط الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنه تكرارها.

سيتم تقسيم الكتاب إلى خمسة عشر فصلاً على النحو التالي:

- الفصل الأول: مفهوم الرقابة الإدارية وعناصرها وأهميتها وأهدافها.
- الفصل الثاني: أنواع الرقابة
- الفصل الثالث: عملية الرقابة في الإدارة
- الفصل الرابع: أساليب الرقابة في الإدارة العامة
- الفصل الخامس: أجهزة الرقابة الداخلية ووحدات الرقابة وديوان الخدمة المدنية في الأردن
- الفصل السادس: الفساد الإداري ودور الحكومة في الحد منه في الأردن
- الفصل السابع: مبدأ شرعية الرقابة

- الفصل الثامن: الرقابة والمسؤولية وأخلاقيات الوظيفة العامة
- الفصل التاسع: علاج مشكلة المسؤولية والمسائلة والرقابة
- الفصل العاشر: الرقابة على المؤسسات العامة
- الفصل الحادي عشر: دور المعلومات في الرقابة الإدارية
- الفصل الثاني عشر: مفهوم اللامركزية في الإدارة التربوية
- الفصل الثالث عشر: الإصلاحات الإدارية في الأمم المتحدة
- الفصل الرابع عشر: الفساد هل يتقلص أم يزداد في الوطن العربي
- الفصل الخامس عشر: تشريعات الصحافة العربية بين ثقافة حقوق الإنسان وثورة الاتصالات الدولية.

المؤلف

1

الفصل الأول

مفهوم الرقابة الإدارية وعناصرها وأهميتها وأهدافها

الفصل الأول

1

الفصل الأول

مفهوم الرقابة الإدارية وعناصرها وأهميتها وأهدافها

تمهيد

تعتبر الرقابة الإدارية عنصراً رئيسياً وهاماً من عناصر العملية الإدارية التي يقوم بها الإداري في أي مستوى إداري، وتظهر أهميتها كونها أداة تعمل على تحديد وقياس درجة أداء النشاطات التي تتم في المنظمات من أجل تحقيق أهدافها.

علاقة الرقابة مع التخطيط

إن الرقابة عملية مخططة ومنظمة تهدف إلى وضع معايير للأداء أن هناك علاقة تلازم وترابط بين الرقابة والتخطيط حيث لا توجد رقابة إلا إذا وجدت الأهداف والخطط.

إن السبب الرئيسي من وجود الرقابة هو التأكد من أن النتائج المحققة تطابق وتوافق تلك الخطط من قبل، وأي انحرافات عن هذه النتائج المخططة يتم اكتشافها فتتخذ في الحال الإجراءات التصحيحية اللازمة بالشكل الذي يضمن عودة الأنشطة إلى السير في الطريق المخطط لها وبالتالي تحقيق أهدافها.

مفهوم الرقابة الإدارية:

هي عملية قياس النتائج الفعلية في مقارنة النتائج الفعلية بأهداف الخطة وتشخيص وتحليل سبب انحرافات الواقع بالمطلوب، وإجراء التعديلات اللازمة لضمان عودة الأنشطة إلى المسار المخطط لها وبالتالي تحقيق الأهداف المنشودة.

- **هناك تعريفات للرقابة الإدارية لثلاث اتجاهات فكرية رئيسية:**

1- الفكر الكلاسيكي:

ينظر أنصار الفكر الكلاسيكي إلى الرقابة الإدارية على أنها عملية تفتيش وتخويف لأفراد التنظيم، أي أن الرقابة في نظرهم عبارة عن عملية تركيز على التهديد بالعقوبة والوعد بالمكافأة لتحقيق المشروعية ومنع الانحرافات.

2- الفكر السلوكي:

ينظر أنصارها إلى الجانب الإنساني. وبأنها قدرة فرد أو مجموعة من الأفراد في التأثير على سلوك فرد آخر أو تنظيم معين بحيث يحقق التأثير للنتائج المرجوة.

3- الاتجاه العلمي:

ركزوا أنصارها على الناحية التطبيقية للرقابة. وتتمثل في القيام بثلاث خطوات:

1- وضع المعايير

2- قياس الأداء ومقارنته بالمعايير

3- تصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضوعية

*** هناك عناصر رئيسية لا بد من توفرها في الرقابة الإدارية:**

1- الرقابة تسعى إلى قياس الأداء وفقاً لمعايير محددة لضمان سيرها نحو الأهداف

2- الرقابة تمكن من متابعة تنفيذ الخطط لمعرفة مدى تحقيق الأهداف المقررة

3- الرقابة تساعد على اكتشاف الأخطاء والانحرافات وتسعى إلى تصحيحها

- أخيراً يجب التركيز على الرقابة لا تقتصر على مجرد التحقق من أن الأعمال تسير ضمن اللوائح والأنظمة والإجراءات المقررة، وإنما التأكد من أن الأعمال تؤدي بأفضل الطرق كما أنها لا تؤدي فقط إلى اكتشاف الأخطاء والانحرافات وإنما البحث عن الأسباب التي أدت إلى وجود هذه الأخطاء والانحرافات ومن ثم إيجاد الوسائل التي يمكن أن تجد حلولاً لهذه المشكلات قبل استفحالها.

أهمية الرقابة الرقابية

- من الناحية النظرية

ترجع أهمية دراسة هذه الخطوة لكونها عملية:

1- ترشيد علمي للقرارات التي يتخذها المسؤولين في دورة العمل الكاملة والتي تبدأ بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والتنفيذ والمتابعة والتقييم

2- تعتبر أحد العناصر الرئيسية الهامة للعملية الإدارية

3- كما أنها تلعب دوراً هاماً وأساسياً في الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة للمنظمة

4- وأيضاً في تحديد كفاءة الإدارة في تحقيق الأهداف والنتائج المنشودة

- من الناحية العملية

ترجع أهمية الرقابة في الإدارة العامة من الناحية العملية لاعتبارها أهمها:

1- إن تعاظم دور هام في الحياة الاقتصادية والاجتماعية أدى إلى تطور وظائف الدولة وقيامها بدور هام في العمليات التنموية الاقتصادية والاجتماعية لأي جانب دورها التقليدي بالحفاظ على الأمن والدفاع وتحقيق العدالة بين المواطنين.

2- إن اتساع نشاط الإدارة العامة وزيادة حجمها وتعقد أعمالها وازدياد عدد موظفيها، كل ذلك يستدعي مراقبة هذه النشاطات والأعمال للتأكد من أنها تسير وفقاً للخطط الموضوعة لها.

3- التأكد من حسن استخدام الموارد المحددة من أموال وموارد ولوازم وأجهزة ضرورية، وموارد بشرية والتصرف وفقاً للخطة المقررة في الحدود المرسومة لها.

4- تحقيق الوفر المادي في تكلفة التنفيذ والحد من الإسراف الذي لا مبرر له. فالإمكانيات حين تخصص لأغراض الأداء.

5- كما أن الرقابة تعمل على رفع مستوى فعالية وكفاءة الأنشطة الفنية وغيرها في قطاع الخدمات والإنتاج على جميع المستويات المنظمة.

6- توفر بدائل وأساليب حديثة لحل المشكلات واختيارات تكفل الحد من المشكلات واختيارات تكفل الحد من المشكلات المستقبلية.

7- الكشف عن ميزات وتفوق وإبداع أفراد المنظمة كي يتسنى للإدارة مكافأة وحفز الأفراد الذين يعملون بإخلاص وإنتاجية.

8- تعمل على ضمان القرارات السليمة على مختلف مستويات المسؤولين وتنفي هذه القرارات بأفضل صورة ممكنة والتأكد من أنها محل احترام الجميع.

أهداف الرقابة الإدارية:

1- الوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض انسياب العمل التنفيذي بقصد تذليلها.
2- اكتشاف الأخطاء فور وقوعها أو هي في سبيل وقوعها كي تعالج فوراً.
3- التأكد من أن العمليات الفنية تؤدي وفقاً للأصول المقررة ثم تقويم المعوج منها.
4- التثبيت من أن القواعد المقررة مطبقة على وجهها الصحيح وخاصة في المسائل المالية.
5- التأكيد من أن القوانين تسير وفقاً للطريق الصحيح.
6- التأكد من أن المستويات الإدارية العليا على إلمام تام بما يتم من أعمال في المستويات المختلفة.
7- التأكد من الحقوق والمزايا المقررة للأفراد والعاملين محترمة.
8- تقييم المديرين للتأكد من كفاءتهم في كافة المستويات وحسن سلوكهم.
9- الحد من تكاليف العمل الحكومي وإيقاف الإسراف الزائد وضغط الإنفاق.
10- التأكد من سير المسائل الفنية على الوجه المطلوب وفقاً للقواعد والأصول.

11- العمل على التأكد من أن الخدمات الحكومية تقدم للجميع بدون تفرقة.

12- الوصول إلى معلومات واقعية عن سير العمل من أجل ترشيد عملية اتخاذ القرارات.

13- التأكد من ارتباط أفراد الجهاز الحكومي بالأهداف العامة للدولة ومن ولائهم لهذه الأهداف.

2

الفصل الثاني

أنواع الرقابة

الفصل الثاني

2

الفصل الثاني

أنـــواع الرقابة

مقدمة:

ليس ثمة جدال في أنـه مهـما بلغـت الدقـة في إعـداد الخطـط، فـإن مـن الممكن أن تكون تلك الخطط تبديداً وضياعاً للجهد والمـال مـا لم يوجـد نظـام يعمل على التحقق من أن الأعمال تسير في اتجـاه الأهـداف المنشـودة. ويمكـن تسمية هذا النظام بنظـام الرقابـة أو التوجيـه والإشراف عـلى تنفيـذ الخطـط. ومن هنا وكما يقول علماء الإدارة، تصبح الرقابـة بمثابـة محـور الارتكـاز الـذي تسـتند إليـه الإدارة للتأكـد مـن أن كـل شيء يسـير وفقـاً للخطـط المرسـومة والتعليمات الصادرة والقواعد المقررة.

ومن هنا يأتي التلازم والترابط بين الرقابة والتخطيط حيـث أنـه لا توجـد الرقابة إلا إذا وجدت الأهـداف والخطـط. فـالتخطيط يبحـث في وضـع بـرامج مناسبة ومتكاملة، بينما الرقابة تبحث في إرغام الأحداث عـلى أن تجـري وفقـاً للخطط المرسومة. ويمكن القول أن السبب الرئيسي في وجود الرقابة هو التأكد مـن أن النتـائج المحققـة إنمـا تطـابق وتوافـق تلـك المخططـة مـن قبـل، وأي انحرافات عن هذه النتائج المخططة يتم اكتشافها فتتخذ في الحـال الإجـراءات اللازمة لتصميمها بالشكل الذي يضـمن عـودة الأنشـطة إلى السـير في الطريـق المخطط لها وبالتالي تحقيق

الأهداف وبهذا يمكن تعريف الرقابة على أنها عملية مقارنة بالنتائج الفعلية بأهداف الخطة أو النتائج المتوقعة وتشخيص وتحليل سبب انحرافات الواقع المطلوب. وإجراء التعديلات اللازمة. وبناءً عليه، وبعد إعطاء فكرة سريعة عن ماهية الرقابة يتسنى لنا أن نعرج على موضوع أنواع الرقابة وتصنيفاتها المختلفة، وهي كثيرة ومتنوعة ولكننا سوف نتناول بعض أنواعها الرئيسية وتفريعاتها الأصلية.

أنواع الرقابة: Types of Control

إن التصنيفات التي تطرح عند البحث في أنواع الرقابة وبشكل عام عديدة ومتنوعة. وعلى ذلك فلا يتسع المقام هنا لعرض كافة أنواع الرقابة ومناقشتها ولهذا سوف نقتصر على تناول أنواع الرقابة حسب التصنيفات التالية:

التصنيف الأول: أنواع الرقابة حسب أهدافها أو موضوعها

هنالك نوعان من الرقابة حسب الهدف التي تقوم به الرقابة هي:

أ. **الرقابة الإيجابية: Positive Control** تهدف الرقابة الإيجابية إلى التأكد من أن التصرفات والإجراءات والأنشطة المختلفة تسير وفقاً للوائح والأنظمة والتعليمات المعمول بها بما يكفل تحقيق الأهداف من جهة والنظر إلى المستقبل والتنبؤ به من جهة أخرى، وميزة هذه الرقابة هو سهرها على حسن سير العمل بعيداً عن محاولة تصيد الخطأ والانحراف.

ب. **الرقابة السلبية (البوليسية) Negative Control:** وتهدف إلى اكتشاف الأخطاء بل تسعى إلى تصيدها دون أن توجه انتباه المسؤولين إلى أوجه القوة أو الضعف في التنفيذ وتقديم الحلول

لمعالجة المشاكل القائمة وتلافي تكرار حدوث الأخطاء والانحرافات، وتهدف كذلك الرقابة السلبية إلى منع حدوث المخالفات ودفع سوء استعمال السلطة ومعاقبة الآخرين.

إذاً فالفرق بين الرقابة الإيجابية والرقابة السلبية هو أن المقصود من الرقابة الإيجابية هو ضمان حسن سير العمل وليس تصيد الأخطاء كما تهدف الرقابة السلبية.

ويمكن القول: إن المعيار الحقيقي لتفضيل استعمال الرقابة الإيجابية أو الرقابة السلبية هو مستوى النضج الحضاري لبيئة المنظمة أو المؤسسة داخلياً أو خارجياً.

واختصاراً لما سبق، فبإمكاننا أن نقول أن هدف الرقابة لا يعني إشاعة الخوف والإرهاب في نفوس أفراد التنظيم مما قد يشل إرادتهم ويخلق جموداً في تفسير القرارات والإجراءات التي تحكم التنفيذ، وإنما تهدف إلى إجراء تقييم موضوعي لمستويات الأداء واتخاذ هذا التقييم أداة لتشجيع المبادأة وتنشيط الحوافز ورفع الكفاية الإنتاجية للعاملين.

التصنيف الثاني: أنواع الرقابة حسب المدى الزمني للتنفيذ

وتقسم إلى ثلاثة أنواع على النحو الآتي:

أ. الرقابة المستمرة الموجهة Steering Control: وتسمى بالرقابة الوقائية أو القبلية أو بالرقابة المباشرة، فهي تبدأ قبل وعند البدء في عمليات التنفيذ، وتكون مصاحبة لتلك العمليات، ومن شأنها أن تتوقع حدوث انحرافات قبل وقوعها. لكي يتخذ الإجراء التصحيحي في الوقت المناسب وقبل اكتمال النتائج والانتهاء من التنفيذ وهي مباشرة لأنها تشرف وتباشر عملية التنفيذ باستمرار كما وأنها تتم بحضور المدير المباشر ويعتبر هذا النوع من الرقابة أفضل الأنواع

وأدقها، حيث بمقدورها توقع حدوث الانحرافات وبالذات الخطيرة منها.
وعندئذ تضمن اتخاذ القرارات العلاجية لمنع وقوع تلك الانحرافات
وعليه فإن هذه الرقابة تكون (وقائية، إيجابية، موجهة)، حيث يتم فيها توجيه المرؤوسين وإرشادهم نحو الأفضل.

ب. **الرقابة المرحلية Step-by-step Control:** المقصود بالرقابة المرحلية هو رقابة الإدارة على كل مرحلة من مراحل الخطة بعد تنفيذها. وتتم الرقابة هنا بعد تقسيم الخطة إلى مراحل ثم يتم قياس نتائج التنفيذ الفعلية بعد اكتمال كل مرحلة ومقارنتها بالمعايير الموضوعة مسبقاً. ولا تتم الرقابة على تنفيذ فعلي لمرحلة ما قبل التأكد من أن المرحلة التي سبقتها قد تمت فعلاً كما هو مخطط لها. ويسمى هذا النوع بالرقابة التخطيطية لكونها تتم على فترات دورية ووفقاً لفترات الخطة للتأكد من أن كل جزئية من الخطة قد تمت في الوقت المخطط والمناسب لها. ومن الأساليب الرقابية التي تستخدم في هذا النوع طريقة تخطيط وتقييم ومراجعة البرامج (PERT) وجداول جانت (GANT Chart) وخريطة سير الإجراءات Procedures Flow Chart.

ج. **الرقابة بعد التنفيذ Post Execution Control:** ويسمى هذا النوع بالرقابة البعدية أو اللاحقة أو غير المباشرة، في هذه الحالة يبدأ نشاط الرقابة عند الانتهاء من تنفيذ الخطة واكتمال نتائجها، وذلك بمقارنة النتائج الفعلية النهائية بالمعايير الموضوعة لتحديد الانحرافات إذاً هي رقابة من شأنها معالجة الأخطاء ولكن بعد وقوعها أي ليس في الوقت المناسب. والرقابة في هذه الحالة تعتبر سلبية، حيث أنها لا تمنع وقوع الخطأ ولا يستفاد منها إلا عند إعداد خطة جديدة. ويستخدم هذا النوع في بعض الحالات منها متابعة تنفيذ البرامج أو الخطط الروتينية البسيطة وعندما لا يكون للخطأ

وزن كبير أو تأثير كبير على الأهداف الرئيسية وعندما تكون تكلفة الخطأ بسيطة.

ومن الأمثلة على الأجهزة التي تتبع هذا النوع من الرقابة ديوان المحاسبة في المملكة الأردنية الهاشمية ومحكمة المحاسبة في فرنسا.

التصنيف الثالث: أنواع الرقابة حسب التخصص أو أنواع النشاطات

تتعلق أنواع الرقابة حسب التخصص بنشاط متميز ويكون موضوعها النشاط وحده ويمكن أن تشمل الرقابة في مثل هذه الحالات على كل أو بعض عناصر العملية الإدارية بالمنظمة فتشمل مثلاً النواحي الإدارية والتنظيمية والوسائل وطرق العمل المستخدم والنواحي المالية وشؤون الموظفين والقوانين واللوائح المنفذة والمشكلات التي تعوق كفاية الإدارة وسلامتها.

وهناك عدة أنواع من الرقابة حسب النشاطات يمكن تلخيصها على النحو الآتي:

أ. **الرقابة على الأعمال الإدارية:** ومهمتها متابعة الأداء والتقييم وتستهدف الرقابة على الأعمال الإدارية التأكد من حسن سير العمل الإداري بالوحدات الإدارية بعناصره ووظائفه المختلفة للتأكد من تنفيذ السياسات التي تقررت بما يحقق الصالح العام، ومن حسن استخدام الموارد البشرية. وتشمل الرقابة كذلك المستويات الإدارية والهيكل التنظيمي وطرق عمل المنظمة، وشؤون الأفراد العاملين، والنواحي المالية والفنية والأنظمة والتعليمات المعمول بها، ومختلف المشكلات، وتشمل الرقابة على الأعمال الإدارية مكاتب البريد، والأحوال المدنية، والمستشفيات، والمدارس، والمؤسسات

الحكومية، والوزارات، والدوائر والمصالح والمرافق التابعة لها وأخرى غيرها.

ب. **الرقابة المحاسبية أو (المالية) على عمل الجهاز التنفيذي Accounting or Financial Control:** تركز الرقابة المحاسبية أو المالية على أعمال الإدارة المالية المتعلقة بصرف وتحصيل الأموال العامة، وتشمل الرقابة على البيانات المالية والعمليات الحسابية وإعداد الدفاتر والسجلات والمستندات القانونية وفقاً للطرق النظامية وقواعد الميزانية والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها وأحكام القانون واللوائح والتعليمات والقرارات والمنشورات المالية. وتهدف الرقابة المحاسبية مراجعة المتحصل من الإيرادات العامة والمتصرف من الإنفاق العام للتثبت من صحة التصرفات المالية وحماية الأموال العامة وكشف الأخطاء والمخالفات المالية والبحث عن الأسباب التي أدت إلى حدوثها ومحاولة إيجاد الطرق والوسائل الكفيلة لعلاجها وتصحيحها وتحديد المسؤولية ومسائلة مرتكبيها.

ج. **الرقابة الفنية: Technical Control**: ويقصد بالرقابة الفنية هي تلك النوع من الرقابة تختص بالأعمال الفنية التي يمارسها الفنيون في مجالات العمل المهنية والحرفية المختلفة. ومثالها الأعمال الطبية والهندسية والصحفية...الخ وللرقابة الفنية على إدارة امتياز المرافق العامة إذ تباشر السلطة العامة مانحة الالتزام الرقابة الفنية على هذه الإدارات وذلك وفقاً للأساليب التي تقررها المواصفات الموضوعة مسبقاً والمعمول بها حالياً. ومن الأجهزة التي تقوم بهذا النوع من الرقابة هيئات التفتيش الفني والمراقبات الفنية الداخلية والخارجية.

د. **الرقابة على النشاط الروتيني Routine Control:** تقوم المنظمات في الإدارة العامة والخاصة بأنواع متعددة من العمليات والأعمال

الكتابية لإنجاز معاملاتها. ويطلق على مثل هذه الأعمال مسـميات متعـددة مثـل: إجـراءات العمـل، روتـين العمـل، طـرق وأسـاليب العمـل. وتعتـبر الإجراءات وسائل القيام بـالأعمال وبـدونها لا يمكـن إنجـاز أي عمـل مـن الأعمال.

ويتم القيام بالإجراءات أو الروتين على شـكل خطـوات متسلسـلة إلى أن تنتهي إجراءات المعاملة. كما وأن الهدف من الرقابة على النشاطات الروتينيـة أو الإجراءات هـو التأكـد مـن أن الإجـراءات تسـير وفقـاً للتعلـيمات واللـوائح والأنظمـة الموضـوعة مسـبقاً مـن قبـل المنظمـة. وهنالـك خمـس طـرق فنيـة أساسية للرقابة على الأعمال الروتينية، وهي:

1. خريطة توزيع العمل: وتهدف إلى تصنيف واجبات كل فرد والوقت الـذي يقضيه في العمل.
2. خريطة تـدفق العمـل: وتوضـح سـير الإجـراء بمـا في ذلـك الجهـد الفـردي والمـزدوج والجهـد العكسيـ السـلبي ونقـاط الاختنـاق الإداري: (Bottle Neck).
3. دراسات الاقتصاد في الحركـة: وغرضـها تقليـل مجـال عمـل الفـرد ليؤديـه بفاعلية وبأقل قدر من الجهد والتكاليف المادية.
4. دراسة التوزيع المكاني: أي دراسة نظام العمل وأنسب طرق العمـل الـلازم استخدامه.

هـ- الرقابة الاقتصادية على المشروعات العامة: المشروع: عبارة عن عدد مـن العمليات المادية والفكرية التي تنفذ خلال فـترة زمنيـة محـددة. وتكـون وحـدة متكاملـة، ولهـا غـرض محـدد. ويتضـمن المشرـوع في العـادة عـدة مراحل على النحو الآتي:

1. مرحلة تحديد الأهداف.

2. مرحلة جمع المعلومات الأولية.
3. مرحلة تحليل المعلومات ودراسة المشروع.
4. مرحلة إعداد الخطة الفعلية للمشروع.
5. مرحلة إقرار خطة المشروع.
6. مرحلة تنفيذ المشروع.
7. مرحلة تقييم عملية التنفيذ.
8. مرحلة تعديل المشروع إذا اقتضى الأمر ذلك.

وغالباً ما تكون معظم هـذه المراحـل مجـالاً للأنشـطة الرقابيـة للتعـرف على الإيجابيات والسلبيات لاستبعاد الأخطاء والانحرافـات. كـما وتـتم الرقابـة عـلى المشـروعات بواسـطة الرقابـة الإيجابيـة ولـيس الرقابـة السـلبية. ومـن الأساليب التي تستخدم في الرقابة على المشروعات: التقارير الدورية الشـهرية، وأسلوب جدول جانـت GANT (أو جـدول الموازنـة اليوميـة) وأسـلوب Pert بيرت وأسـلوب المسـار الحـرج Critical Path Method (أو أسـلوب تقيـيم و مراجعة البرنامج).

التصنيف الرابع: أنواع الرقابة حسب كمية العمل ونوعيته:

وتقسم إلى نوعين رئيسين هما:

أ. **الرقابة على كمية العمل:** وتنصب هذه الرقابـة عـلى كميـة العمـل المنـتج، أي على المخرجـات وذلـك لمعرفـة التغيـيرات المنتظمـة وغـير المنتظمـة في حجم تلك الكميـات مـن زيـادة أو نقصـان، ليصـار مـن ثـم البحـث عـن الأسباب ومعالجة الموقف. وبنـاء عليـه يمكـن تقسـيم التغـيرات في كميـة العمل إلى قسمين:

1. **تغييرات منتظمـة:** وهـي الزيـادة في كميـة العمـل في أوقـات معروفـة حيـث الزيـادة في كميـة العمـل عنـد نهايـة الشـهر، وفي نهايـة السـنة المالية... الخ وفي هذه الحالة من السهل على الإدارات الحكومية اتخاذ الإجراءات الكفيلة لمواجهة هذه الزيادة.
2. **تغييرات غير منتظمة:** وهي الزيـادة أو النقصـان في كميـة العمـل عـن معـدلها دون أن يكـون بالإمكـان معرفـة أسـبابها أو موعـد حـدوثها مسبقاً. وفي هذه الحالة تصبح العملية صـعبة ومعقـدة وتتطلـب مـن الـرئيس الإداري التصرف بالسرعة الممكنـة كي لا تتعطـل الأعـمال في دائرته.

ومن الوسائل التي تستخدم في الرقابة على كمية العمـل تبسـيط العمـل ودراسة التغيرات في كمية العمل واقتراح الحلول المناسبة لمواجهتها عن طريـق تخطيط العمل والتحكم فيـه قـدر الإمكـان ويمكـن لـلإداري أن يلجـأ إلى أحـد الوسائل التالية التي يمكن أن تساعده في التحكم في التغييرات في كمية العمـل مثل:

- تشغيل موظفي الإدارة وقتاً إضافياً Overtime work.
- الاستعانة بموظفين غير متفرغين Employment of Part-time Employee
- الاستعانة بمكاتب الخدمة الخاصة للقيام بالعمل Calling service bureaus to do the work
- تجميع أقسام الخدمة في المنظمة في وحدات إدارية كبيرة (مركزية) Grouping Department

- التخطيط والتحضير للعمل قبل تراكمه، كتحضير المعلومات اللازمة والإحصائيات والنماذج Forms التي ستستعمل في القيام بالعمل.
- وجود عدد من الموظفين الاحتياطيين (تكوين وحدات متحركة) Forming Mobile Units

ب. الرقابة على نوعية العمل: وتعني أسلوب يتم بواسطته قبول أو رفض الخدمة أو الإنتاج ويتوقف قبول أو رفض الخدمة أو الإنتاج على أساس وجود معايير موضوعية لنوعية العمل ومواصفاته. وقد تكون هذه المعايير محددة بواسطة المنظمة أو بواسطة جهاز خارجي.

وعندما تحدد المنظمة مستويات الخدمة المقبولة يؤخذ بعين الاعتبار عوامل متعددة منها أنواع الأساليب الممكن تطبيقها في مراقبة نوعية العمل أو الخدمة والتكاليف والدقة المطلوبة في القياس وسياسة المنظمة الخاصة بنوعية الخدمة أو العمل.

ويتكون أي نظام لمراقبة نوعية العمل من:

1. وضع المعايير أو المستويات الرقابية
2. شرح كيفية استخدام هذه المعايير في الرقابة على نوعية العمل
3. الكشف عن الأعمال أو الخدمات للتأكد من مدى مطابقتها للمعايير والخصائص المحددة.

ومن الضروري أن يكون نظام الرقابة على نوعية العمل نظاماً رقابياً إيجابياً لا سلبياً للتقليل ما أمكن من وقوع الأخطاء والانحرافات.

التصنيف الخامس: أنواع الرقابة حسب نوع وسائل جمع الحقائق

وتقسم إلى قسمين رئيسيين هما:

أ. **الرقابة على الوثائق والمستندات والسجلات:** يكون النشاط الرقابي هنا على الوثائق والسجلات الموجودة في المنظمة للتثبت من صحة هذه المستندات، لهذا تشكل الوثائق والمستندات والسجلات وسيلة أخرى من وسائل الرقابة الإدارية. فعن طريق مراقبتها يمكن للرقابة التوصل إلى معرفة سير العمل داخل المنظمة. وتطبق هذه الوسيلة الرقابية في المنظمات الكبيرة، لأن هذا النوع من الرقابة قادر على التأكد من أن التصرفات والإجراءات تسير وفقاً للتعليمات والقوانين المعمول بها والمخططة أصلاً لتحقيق الأهداف.

ب. **الرقابة على سلوك العاملين وأدائهم للعمل:** يعتمد هذا النوع من الرقابة على الملاحظة الشخصية لسلوك العاملين وأدائهم للعمل. وتعتبر الملاحظة الشخصية من أحسن الوسائل لجمع المعلومات عن سلوك العاملين وأدائهم، إذ يقوم المسؤول عن المراقبة بنفسه لمشاهدة ما يجري في ظروف طبيعية تماماً مما يزيد في دقة المعلومات التي يحصل عليها عن طريق الملاحظة الشخصية وهناك أدوات يمكن استخدامها للحصول على صورة واقعية لسلوك العاملين مثل أدوات التسجيل والأشرطة...الخ.

ولكن: إن هذه الأدوات لرصد سلوك العاملين يمكن أن يكون لها نتائج سلبية على أداء العاملين والتزامهم نحو العمل إذ ما علم أنه مراقب وأن تصرفاته وحركاته مسجلة مما قد يؤثر على معنويات العاملين وفقدان الثقة وقلة حافزيتهم وإنجازهم للعمل.

ويمكن للملاحظة الشخصية أن تركز نشاطها الرقابي في محاول لتحقيق هدفها على النواحي التالية:

1. مراجعة العمل الذي يقوم به كل موظف.
2. متابعة خط سير معاملة أو أكثر من البداية حتى النهاية.
3. حجم الاعتماد على السجلات والقيود، ودرجة تنظيمها وطرق حفظها.
4. فحص بعض المعاملات المنجزة.
5. الاطلاع على مقدار ما أنجزه موظف أو أكثر في فترة زمنية معينة.
6. الرقابة على وسائل الاتصال المتبعة في العمل.
7. الرقابة على مستوى الظروف المادية للعمل. من ناحية الإنارة والتدفئة والتبريد...الخ.
8. الرقابة على ترتيب المكتب وتنظيم المستودعات.

التصنيف السادس: أنواع الرقابة حسب مصادرها:

وتقسم إلى نوعين رئيسين هما:

أ. الرقابة الداخلية: Internal Control: ويقصد بها الرقابة الذاتية وهي أنواع الرقابة التي يمارسها كل منظمة بنفسها على كل أو بعض العمليات التي تؤديها المنظمة، وهذه الرقابة قد تمتد خلال مستويات التنظيم المختلفة. والغرض من الرقابة الداخلية في المنظمة هو ضبط الأعمال الجارية فيها، وإحكام مسارها في الاتجاه الصحيح، حتى تصل إلى الأهداف المرسومة لها. ومن الأمثلة على مثل هذه الأجهزة المتخصصة للرقابة: وحدة الحسابات، وحدة شؤون الأفراد، وحدة الرقابة المالية.

ب. الرقابة الخارجية External Control: وهـي تلـك التـي يعهـد بهـا إلى جهات متخصصة مستقلة وغير خاضعة للسـلطة التنفيذيـة لتقـوم بمهمـة الرقابة المركزية الخارجية على نشاط الأجهزة الحكوميـة المختلفـة ويقـوم كل من هذه الأجهزة الخارجية بالرقابة على نـوع معـين مـن النشـاط، بمـا يكفـل الاطمئنـان إلى أن الجهـاز الإداري لتلـك المنظمـة يلتـزم بـالقوانين المعمول بها، ونظم الخدمة المدنية المتبعة، واللوائح والاعـتمادات الماليـة، ويستهدف المصلحة العامة ويساير الخطط العامة للدولة ويحسـن الإدارة بصفة عامة.

ومن أمثلة أجهـزة الرقابـة المركزيـة الخارجيـة: ديـوان الخدمـة المدنيـة، ديوان المحاسبة في المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان المراقبة العامة في المملكة العربية السعودية.

إذا كنا قد وقفنا على العديد من التقسيمات التي تحكم موضـوع أنـواع الرقابة، فإنه قد يكون من الجدير بنا أن نسـتكمل الصـورة لنتنـاول بالتفصـيل دراسة الرقابة في عمل الجهاز الحكومي وفقاً لموقع الجهاز الذي يمارسها.

تنقسم أنـواع الرقابـة عـلى عمـل الجهـاز الإداري الحكـومي عمومـاً إلى نوعين:

تمارس من داخل الجهاز نفسه عن طريـق الأدوات والوسـائل Internal Control رقابـة داخليـة الرقابيـة التـي كنـا قـد أشرنـا إليهـا. ومهمـة الرقابـة الداخلية التأكد من مطابقة سير العمـل وإجراءاتـه للأهـداف المقـررة مسـبقاً، ومحاولته الكشف عن الانحرافات والأخطاء والتحـري لمعرفـة أسـبابها واتخـاذ القرارات والإجراءات اللازمة لتصحيحها.

أما النوع الآخر فهو الرقابة الخارجية التي تمارس عن طريق أجهزة الرقابة الإدارية والمالية المستقلة والمتخصصة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية. ومهمة الرقابة الخارجية عادة تنصرف على الأمور المتعلقة بالسياسة العامة والقانون والنواحي المالية. وبمعنى آخر تكون مهمة الرقابة الخارجية هي التأكد من شرعية وقوانين التصرفات من خلال ضمان التزام القوانين المعمول بها، ونظم الخدمة المتبعة، واللوائح والاعتمادات المالية.

ويرى مارشال ديموك أن الرقابة الداخلية والخارجية محاولة لتحديد المساءلة الإدارية في نطاق استعمال السلطة الوظيفية.

وخلاصة القول أن الغرض من كلا النوعين من الرقابة (الداخلية والخارجية) هو محاسبة الموظفين في الأجهزة الحكومية على الكيفية التي يؤدون بها أعمالهم. أما الفرق الرئيسي بينهما هو أن الرقابة الداخلية تمارس من قبل الموظفين والرؤساء والمشرفين أنفسهم دونما تدخل من خارج السلطة التنفيذية والإدارية، وهي تعنى بالتالي بمشاكل كفاية الأداء في جميع الأجهزة الحكومية.

أما بالنسبة للرقابة الخارجية فهي في الحقيقة ذات طابع سياسي وقانوني في معظم الأحيان وتمارس من قبل المحاكم القضائية والسلطة التشريعية والمواطنين. وهي تختص أساساً بقانونية تصرفات الموظفين ومدى استجابتهم وتمسكهم بالوسائل التي تضمن الالتزام بالقوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها في الأجهزة الحكومية حتى لا تنتقل السلطة التشريعية والقضائية بالتدريج إلى أيدي البيروقراطيين.

وإليكم بعد الشرح لهذا التصنيف

أولاً: الرقابة الداخلية

يقصد بالرقابة الداخلية أنواع الرقابة التي تمارسها كل منظمة بنفسها على أوجه نشاطاتها التي تؤديها، وبمعنى آخر فهي تلك الأساليب والسياسات الرقابية التي يتوصل إليها الرؤساء الإداريون لضمان تنفيذ التعليمات والأوامر الصادرة إلى مرؤوسيهم، أي الرقابة النابعة من الجهاز الإداري الحكومي نفسه على العمل المؤدى فيه. ويكون من حق هؤلاء الرؤساء (محاسبة مرؤوسيهم عن الأخطاء التي يرتكبونها واتخاذ الإجراءات الكافية بتصحيحها). والرقابة الداخلية تمتد عادة إلى جميع العمليات التي تؤديها المنظمة، كما تمتد خلال مستويات التنظيم المختلفة. لذا يطلق البعض عليها اسم الرقابة الرئيسية حيث تقوم الدوائر الرئاسية بممارسة رقابتها وتدقيقها وملاحظتها لنشاطات وقرارات الوحدة التابعة لها والتي تأتي دونها في السلم الإداري.

وتعتبر الرقابة الداخلية في إحدى وجوهها رقابة ذاتية لأن التنظيمات نفسها هي التي تراقب أدائها وتقدر إنجازها في ضوء المقاييس والمعايير المحددة التي تضعها هي لنفسها. ولهذه الرقابة أهميتها نظراً لصدورها عن الإدارة ذاتها ويمكن أن تحقق نتائج فعالة تعجز الأنواع الأخرى من الرقابة عن تحقيقها لأنها أكثر خبرة ودراية من غيرها بالأخطاء وأقدر على تصحيحها، وإن كان البعض يرى عدم جديتها نظراً لصعوبة مراقبة النفس، إلا أننا نرى أن الرقابة الذاتية يمكن أن تحقق الجدية والفائدة المتوخاة إذا كانت هذه الرقابة صادرة عن إيمان بأهمية وفائدة النقد الذاتي والواعي الأكيد بالمسؤولية الذاتية نتيجة اندفاع داخلي

دون خوف مـن عقـاب أو طمـع في جـزاء أو نتيجـة ضـغط خـارجي أو إكراه أو إجبار.

ومن هنا فإن الرقابة باعتبارها إحـدى الوظـائف الاسـتراتيجية الحساسـة داخل الجهاز الإداري تتطلب فهماً مرناً وشاملاً لاعتباراتها السلوكية والإنسانية التـي تـؤثر في العلاقـات بـين الأفـراد العـاملين في المنظمـة وفي طـرق أدائهـم. فالرقابـة المتشـددة (أو الرقابـة السـلبية) التـي تسـتخدم الخـوف والعقـاب والإكراه والإجبار والتهديد بقوة السلطة والجزاءات الرسمية تخلق عدم الثقـة بـين الـرئيس والمـرؤوس مـما يـؤدي بالتـالي إلى تهـرب المـرؤوس وتنصـله مـن مسؤولية أداء عمله خوفاً من الوقوع في أخطاء.

وعلى ذلك فإن المفهـوم السـليم للرقابـة مـن أجـل تحقيـق الأداء الجيـد يعتمد على مشـاركة الأفـراد المعنيـين ومـدى قنـاعتهم بعدالـة مقـاييس الأداء حتى إذا أدركوا أن الرقابة ما هي إلا أداة لتحسـين مسـتوى أدائهـم وتقـدمهم وزيادة فرصتهم في المكافآت والترقيات كـانوا أكـثر تقـبلاً لهـا. فالرقابـة ليسـت مصيدة تصيد الأخطاء لمعاقبة مرتكبيهـا بقـدر مـا هـي أداة لتشـجيع المبـادأة وحفز الأفراد على العمل ورفع الكفاية الإنتاجيـة لهـم ومسـاعدتهم في تحديـد الأهداف والوسائل والمعـايير بالاشـتراك مـع رؤسـائهم وكـذلك تحديـد طريقـة التنفيذ وتحديد المسـؤوليات والواجبـات لكـل مـن الرؤسـاء والمرؤوسـين أثنـاء عملية التنفيذ وهذه هي إحدى أهداف أسلوب الإدارة بالهدف كـأداة رقابيـة يقوم الرئيس والمرؤوس بقياس النتائج طبقاً للمعايير التـي حـددوها سـوياً ثـم يناقش مواطن القوة والضعف في الأداة، وكيفية تفادي المشكلات في المسـتقبل أما عن الأغراض التي تحققها الرقابة الداخلية في المنظمة فهي تتمثل باختصار

في مراقبة الأعمال الجارية فيها، أحكام مسارها في الاتجاه الصحيح، حتى تحقق الأهداف المرسومة لها. هذا وقد لخص بعض علماء الإدارة مهام الرقابة الداخلية بمفهومها الشامل على النحو التالي:

1. تقييم أوجه الرقابة في مختلف نشاطات المنظمة والعمل على جعلها أكثر كفاءة وأقل قدر من التكاليف.
2. فحص مدى تطابق نشاطات المنظمة مع السياسات والإجراءات الموضوعة.
3. المحافظة على أصول المنظمة ومنع التلاعب بها أو سرقتها أو إتلافها وكشف مواطن الخلل التي تؤدي إلى ذلك.
4. تقيم درجة دقة وصحة وشمولية المعلومات الإدارية التي يتم توفيرها في داخل المنظمة.
5. تقيم درجة كفاءة الأداء الإداري بما في ذلك الاقتصاد والكفاية في استخدام موارد المنظمة، وكذلك درجة الكفاءة في تحقيق الأهداف.
6. اقتراح أي تحسينات في طريقة أداء المنظمة لمهامها.

وعلى أي حال، فسنحاول في القسم التالي الإشارة إلى ثلاث أنواع رئيسية للرقابة الداخلية هي: الرقابة الرئيسية، الرقابة الوصائية، ورقابة الأجهزة المتخصصة.

وفيما يلي عرض أنواع الرقابة الداخلية:

أولاً-الرقابة الرئاسية

يطلق على الرقابة التي يمارسها الرئيس (مثل: الوزير، وكيل الوزارة، المدير، كبار الموظفين) على مرءوسيه اسم الرقابة الرئاسية أو

الرقابة التسلسلية ابتداء من الرئيس في قمة الهرم الإداري وانتهاء بالمستويات الإدارة الدنيا). (وتخول السلطة الرئاسية للرئيس جملة اختصاصات يمارسها على مرءوسيهم من أوامر وتعليمات داخلية ومنشورات وكتب دورية بهدف توجيه وضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري الحكومي. كما تشمل الرقابة على الأعمال سلطة التعقيب، ومن صورها حق الرئيس في إقرار أعمال مرءوسيه أو وقفها أو إلغائها أو تعديل آثارها أو سحب قراراتهم أو الحلول محلهم في مباشرة أدائهم). وللرئيس في ممارسة هذه السلطات أن يراقب قرارات مرءوسيه ليس فقط من ناحية المشروعية وإنما كذلك من حيث الملاءمة. أي أنه له أن يلغي قرارات مرءوسيه ويسحبها ويعدلها.. الخ لأسباب تصل بملائمات العمل الإداري، حتى ولو كانت مشروعة. وقد يكون هذا من المفيد هنا، أن نورد وسائل الرقابة الرئاسية، التي تنقسم إلى قسمين هما:

1. الرقابة على الأشخاص:

يتمتع الرئيس الإداري الأعلى في قمة الهرم الإداري بالسلطات التالية:

أ. سلطة التنظيم الداخلي لإدارته مع اتخاذ القرارات الإدارية اللازمة المتعلقة بالموظفين وتوزيع العمل، والاختصاصات والصلاحيات الوظيفة المتناسب مع المسؤوليات، والعناية بالسلوك الوظيفي من أجل رفع مستوى القيم والمثل لدى الموظف وذلك لتفهم مهام وظيفته ويجوز للرئيس تفويض صلاحياته بهذا الشأن لوكيل الوزارة وكبار الموظفين.

ب. التأديب، وتعني سلطة توقيع الجزاء التأديبي المناسب على مرءوسيه الذين يخالفون الواجبات الوظيفية في حدود القوانين والأنظمة

المرعية، ويتم ذلك من خلال الإنذار أو الحسم من الراتب، أو توقيف الزيادة السنوية لسنة أو أكثر.

ج. **إصدار التعليمات الشفهية والكتابية** من أجل تعريف المرءوسين بما يجب وما لا يجب بغرض تيسير العمل الإداري على أحسن وجه. والجدير بالذكر إن إصدار التعليمات تعتبر وسيلة فعلية من وسائل الرقابة على الأشخاص في مجال السلوك الوظيفي.

2. الرقابة على الأعمال

يتمتع الرئيس الإداري في قمة الهرم الإداري بسلطة الرقابة على أعمال موظفي إدارته ويمارس الرئيس الإداري في قمة الهرم هذه السلطات من خلال الوسائل التالية:

أ. الإشراف الإداري.

ب. التفتيش الدوري المفاجئ.

ج. التقارير الإدارية بأنواعها.

د. فحص الشكاوي. وكلها تتعلق بأعمال الموظفين. هذا وقد قمنا بشرح الوسائل هذه بالتفصيل فقط ضمن الجزء الخاص بوسائل الرقابة الإدارية على الأعمال.

من الطبيعي والحال هذه أن ينتج عن السلطة التسلسلية هذه لترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرءوسيه وبالتالي عدم تمكنه التهرب من هذه المسؤولية، فالرئيس مسؤول عن التأكد من حسن سير العمل ومن أن تعليماته وتوجيهاته وقراراته وكذلك التعليمات والتوجيهات الصادرة من رؤسائه منفذة بصورة مرضية، وفي حال تعذره لممارسة هذا النوع من الرقابة حينئذ يصبح وجود وحدة داخلية تمارس الرقابة أمراً في غاية

الأهمية. وفي هذه الحالة تقوم الوحدة الداخلية للرقابة بممارسة هذا النوع من الرقابة وترفع تقاريرها إلى الرئيس الذي تتبعه لاتخاذ القرارات والإجراءات اللازمة بشأنها.

ويجري الرئيس رقابته بطرق مختلفة منها

1. **الرقابة الشاملة** بحيث تشمل رقابته جميع الأعمال الموكولة إلى مرءوسيه.
2. **الرقابة الجزئية** بحيث تستهدف رقابته قسماً معيناً من الأعمال الموكلة إلى مرءوسيه.
3. **الرقابة الخاطفة** التي يقوم بها الرئيس يومياً وساعة يشاء، ومن شأنها إشعار المرؤوسين بالوجود الدائم والفاعل لرئيسهم ومساهمته معهم في تحمل المسؤوليات.

أما الأساليب التي يستخدمها الرئيس في الرقابة على مرءوسيه فيمكن تلخيصها كالتالي:

أ. التحليل الدقيق للأهداف.

ب. وضع معدلات للأداء.

ج. دراسة النماذج والحالات، والقياس عليها للوقوف على نواحي الاختلاف إن وجد.

د. الإحصاءات التقارير التي تحوي المعلومات المتحصلة نتيجة عمليات التفتيش.

هـ. تقسم العملية الإدارية إلى مكونات مختلفة: القيادة، اتخاذ القرارات، الاتصالات...الخ، ورقابة كل هذه العناصر.

ومن خلال هذه الأساليب المختلفة فإن أهداف الرقابة الرئيسية تتمثل في:

أ. الوقوف على المعلومات الأساسية بصورة عاجلة.

ب. الحصول على هذه المعلومات في شكل جداول إحصائية ورسومات بيانية تعكس الصورة العامة بجلاء.

ج. عمل المقارنات بين النتائج التي تحصل عليها في ميادين مختلفة.

د. استبعاد أنواع الرقابة غير المجدية أو التي لا توجد حاجة ماسة إليها.

ثانياً: الرقابة الوصائية

تكلمنا فيما سبق عن الرقابة الرئاسية (أو التسلسلية) التي يمارسها الرئيس على أعمال مرءوسيه. والآن سوف نتكلم عن الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية أو المرفقة (مثل: البلديات والمؤسسات العامة والتي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري) وعلى الرغم من أنها تتمتع بالاستقلالية إلا أنها تخضع لنوع من الرقابة تمارسها عليها الإدارة المركزية اصطلاح على تسميتها بالوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية والجدير بالذكر أن المؤسسات العامة هي مشروعات حكومية خدمية واقتصادية لها شخصية معنوية تمكنها من إدارة شؤونها بأساليب ونظم تختلف عن تلك المعتمدة في إدارة الوزارات والمديريات العامة التابعة لها بسبب طبيعة نشاطاتها التي تمارسها. وقد أطلق على إدارة هذه المشروعات اسم اللامركزية المرفقة نظراً لنقل اختصاصات إداراتها من الأجهزة المركزية التقليدية إلى مجالس إدارة مستقلة تتولى ذلك نيابة عنها. وأما الإدارة المحلية (أو اللامركزية الجغرافية أو إدارة الإقليم والمحافظات)

فتظهر عندما تلجأ الدول إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئة المحلية. وتشمل الرقابة الوصائية حق السلطة المركزية في تصديق قرارات الهيئة اللامركزية والحلول محلها استثناء وحلها أو إيقافها عن العمل وغيرها من الصلاحيات المحددة بصورة دقيقة في القوانين والأنظمة النافذة.

ثالثاً: الرقابة المتخصصة

سبق لنا أن نوهنا أن مهام الإدارات العامة تطورت وتعاقدت نتيجة دورها الهام في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلى جانب وظائفها التقليدية فأصبحت إدارة المنظمات العامة أكثر تعقيداً مما كان عليه الحال سابقاً. وكانت النتيجة الطبيعية لهذا النمو أن استوجب ضرورة وجود متابعة فعلة ومتخصصة في أوجه النشاط المختلفة والتنسيق بينها ورقابتها للتأكد من سير العمل وتنفيذ السياسات التي تقررت مسبقاً بما يحقق الصالح العام والتحقق من حسن استخدام الموارد البشرية.

ومع تعاظم دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ازدادت مسؤولية أجهزة الإدارة العامة نتيجة تضخم أعمالها وتعقدها، مما أدى على ضرورة وجود تخصص وتقنية ومتابعة لأعمالها تتعدى في معظم الأحيان قدرة الرؤساء على ممارسة وظائفهم الرئيسية بكفاءة وفاعلية ومن هنا أوجدت معظم الأجهزة الإدارية العامة أجهزة داخلية متخصصة فيها عناصر بشرية فنية لازمة للقيام بأعمال الرقابة والتفتيش على سير العمل في المنظمات للتأكد من تنفيذ السياسات المقررة مسبقاً. ولتحقيق الكفاية الإنتاجية في القطاع العام. وتعمل هذه الأجهزة الداخلية للرقابة والتفتيش عملاً موازياً مع مستويات السلطة الرسمية

لتعزيز هذه السلطة وتزيد حيويتها. ومن الأمثلة على مثل هذه الأجهزة المتخصصة للرقابة والتفتيش: ديوان الخدمة المدنية، ديوان المحاسبة، وزارة المالية. ومن المعروف أن هذه الأجهزة تحمل أسماء مختلفة ومتعددة تختلف باختلاف الأنظمة المطبقة لمعيار الرقابة الداخلية لغرض مراجعة القوائم المالية.

الإطار النظري للمعيار

أهمية الرقابة الداخلية:

لقيت الرقابة الداخلية اهتماماً كبيراً من المراجعين وإدارات المنشآت الاقتصادية منذ أمد طويل وذلك للأسباب التالية:

1. تعقد وتشعب نطاق الأعمال جعل الإدارة تعتمد على التقارير والتحليلات لأحكام الرقابة على العمليات.
2. الضبط الداخلي والفحص المتأصل في الرقابة الداخلية يقلل من مخاطر الضغط البشري واحتمال الأخطاء والغش.
3. من المستحيل أن يقوم المراجع بمراجعة داخل المنشأة بطريقة اقتصادية بدون الاعتماد على الرقابة الداخلية للعميل.
4. كذلك زاد اهتمام الجهات الرقابية بالرقابة الداخلية للمنشآت الاقتصادية للتحقق من التزامها باللوائح والقوانين ذات العلاقة. ازداد هذا الاهتمام مع مرور الزمن والدليل على ذلك أنه استنت عدة قوانين ومعايير، في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، مثلاً، تحدد مسؤولية المراجع الداخلي نحو تقييم الرقابة الداخلية لأغراض تخطيط المراجعة وتصميم برامج المراجعة التي تمكنه من تقليل

مخاطر المراجعة وإبداء الرأي المهني السليم، وكذلك أسندت عدة قوانين تلزم الشركات المتداولة أسهمها في أسواق الأوراق المالية بأن يكون لها نظم رقابة داخلية فعالة.

إن للمراجع الخارجي مسؤوليات مهنية وقانونية تحتم عليه ممارسة الحرص المهني اللازم في عملية المراجعة لإبداء الرأي المهني عن القوائم المالية وإيصال نقاط الضعف عن الرقابة الداخلية لمجلس الإدارة ولجنة المراجعة والجهات الرقابية ذات العلاقة.

تعريف الرقابة الداخلية

تم تعريف الرقابة الداخلية في المعيار الأمريكي (SAS 78) على النحو التالي:

الرقابة الداخلية هي عملية، ينفذها مجلس الإدارة وإدارة المنشأة والموظفون الآخرون، تم تصميمها لإعطاء تأكيد معقول بتحقيق الأهداف التالية:

1. الثقة في التقارير المالية.
2. الالتزام بالقوانين واللوائح الملائمة.
3. فعالية وكفاءة العمليات.
4. إن الرقابة الداخلية تشتمل على أمور أكثر من الأمور ذات العلاقة المباشرة بوظائف النظام المحاسبي والتقارير المالية وهذا يضع على المراجع مسؤولية تحديد الأجزاء الملائمة لمراجعة القوائم المالية.

مكونات الرقابة الداخلية

لتحديد إطار الرقابة الداخلية لتحقيق أهداف المنشأة، قام المعيار

الأمريكي (SAS 78) بتحديد المكونات الخمسة التالية للرقابة الداخلية وهي:

1. بيئة الرقابة .
2. تقييم المخاطر.
3. المعلومات والاتصال.
4. أنشطة الرقابة.
5. مراقبة الأداء.

إن بيئة الرقابة تمثل الأساس للرقابة الداخلية في المنشأة وتؤثر على الوعي الرقابي لمنتسبيها وهي الأساس لكل مكونات الرقابة الداخلية بتزويد الانضباط والإطار العام لذلك. وهناك عدة عوامل لبيئة الرقابة وردت في المعيار الأمريكي (SAS 78):

1. الأمانة والقيم الأخلاقية.
2. الالتزام بالكفاءة.
3. اشتراك مجلس الإدارة ولجنة المراجعة في المسؤولية.
4. فلسفة الإدارة وطريقة قيامها بعملها.
5. الهيكل التنظيمي.
6. توزيع السلطة والمسؤولية.
7. السياسات والممارسات الخاصة بالموارد البشرية.

عن نظام المعلومات الملائم يهدف إلى إضفاء أشار المعيار الأمريكي (SAS 78) الثقة في التقارير المالية، والذي يتضمن النظام الأساسين ويتكون من طرق وسجلات لتحديد وتجميع وتحليل وتصنيف وتسجيل

وإشهار معاملات المنشأة مع المحافظة على الأصول والالتزامات ذات العلاقة. والاتصال يتضمن التزويد بفهم واضح عن الأدوار والمسؤوليات الفردية المتعلقة بالرقابة الداخلية على التقارير المالية. كذلك فإن دليل السياسات ودليل التقارير المالية والمحاسبية ودليل الحسابات هي من مكونات المعلومات والاتصال. وهذا يعني أن التركيز الرئيسي للنظام المحاسبي هو على المعاملات المالية من النواحي التالية:

1. الوجود أو الحدوث.
2. الحقوق والالتزامات.
3. الاكتمال.
4. التقويم.
5. العرض والإفصاح.

إن الرقابة الداخلية كما ذكرناها آنفاً تزود بتأكيد معقول (وليس مطلق) للإدارة ومجلس الإدارة بأن أهداف المنشأة ستتحقق. السبب لهذا يتضمن محدوديات ملازمة في الرقابة الداخلية مثل:

1. **أخطاء حكمية (Judgment Errors):** ربما تفشل الإدارة والموظفون أحياناً في اتخاذ القرارات الحكيمة أو أداء المهم الروتينية نسبة لعدم اكتمال المعلومات، أو ضيق الزمن أو أية ضغوط أخرى.
2. **الانهيار (Breakdown):** ربما ينجم انهيار نظم الرقابة عن فهم الموظفين الخاطئ للتعليمات أو ارتكاب أخطاء نتيجة للإهمال، عدم التركيز والإعياء، التغيرات المؤقتة أو الدائمة في الموظفين أو في النظم الإجراءات.

3. **التواطؤ (Collusion):** قيام موظف أو موظفين بإبطال الرقابة الداخلية بالتواطؤ مع أطراف خارج أو داخل المنشأة.

4- **تخطي الإدارة للإجراءات الرقابية (Management Override):** ربما تقوم الإدارة بتجاوز السياسات والإجراءات المعتمدة لتحقيق أهداف غير قانونية أو لتحقيق مصلحة ذاتية أو تحريف المعلومات.

5. **احتمال تقادم السياسات والإجراءات بشكل كاف نسبة لتغير الأحوال أو أن يتدهور تطبيق الإجراءات مع مرور الزمن.**

6. **أن لا تتعدى تكلفة الرقابة الداخلية الخسائر المحتملة عن عدم وجودها.** هذه العوامل تشير إلى أنه لا يمكن للمراجع أن يتحصل على كافة أدلة الإثبات لأغراض المراجعة من الاختبارات الرقابية.

إن تقييم المخاطر الرقابية على حد أقل من الأقصى يتطلب الآتي:

1. تحديد الإجراءات الرقابية الملائمة لتأكيدات معينة من المحتمل أن تمنع أو تكتشف التحريفات المهمة في تلك التأكيدات.
2. أداء اختبارات رقابية لتقويم فعالية هذه الإجراءات.

ثانياً: الرقابة الخارجية

إذا كنا قد أشرنا في السابق إلى الرقابة الداخلية التي تمارسها كل منظمة بنفسها على أوجه نشاطاتها التي تؤديها، فأننا سنحاول في الجزء التالي التعرف على الرقابة الخارجية التي تمارسها جهات متخصصة ومستقلة عن الإدارة، وأنا نعرض لمفاهيمها ثم نتصدى بعد ذلك لمناقشة أنواعها واجهات التي تمارسها.

ومن الأمور التي يتعين علينا أن نؤكد عليها في بداية هذا التحليل، هي أنه على الرغم من اختلاف المصادر التي تمارس الرقابة الداخلية، وشموليتها، والكيفية التي تتم بها ألا إن هذه العوامل لا تقلل أبداً من أهمية الرقابة الداخلية إذا كانت على درجة عالية من الإتقان بما يكفل حسن الأداء.

ومما لاشك فيه إن الإتقان وحسن الأداء يأتي من الإحساس الديني وتقديس الواجب لدى الرئيس والمرؤوس وبدون ذلك الإحساس فإن وسائل الرقابة قد تعجز عن معرفة بواعث الموظف ونواياه. فإذا لم تكن هذه البواعث والنوايا محكمة بالتربية الدينية السليمة فقد الموظف أسمى الضوابط والمعايير التي تدفعها إلى الإخلاص والتفاني في عملة بغض النظر عن مدى الثواب الأدبي أو المادي الذي قد يتحقق في نهاية المطاف، كل ذلك له الأثر القوي على إتقان الموظف لعمله وحسن الأداء وبالتالي لا حاجة لرقابة أخرى خارجية.

ومن الأمور التي يتعين علينا أن نقف عليها مبدئيا أيضاً، مهمة الرقابة الخارجية التي لا تخرج في إطارها العام عن مباشرة الرقابة على نوع معين من النشاط (مثل: الرقابة على الميزانية والشؤون المالية أو الأمور التي تتعلق بالسياسة العامة والقانون...إلخ) تكون في العادة شاملة غير تفصيلية بما يكفل ضمان المنظمة التزام القوانين المعمول بها، ونظام الخدمة المدنية المتبع وللوائح والأنظمة والاعتمادات المالية فإن الرقابة الخارجية لا تهتم برقابة التصاميم الهندسية لبناء أبنية الدوائر الحكومية أو مختبرات أو أجهزة التبريد والحرارة...إلخ بقد ما تهتم بعدم مخالفة الجهاز الإداري للمنظمة عدم مخالفته للقوانين ومسايرة الخطط العامة لدولة وحسن الإدارة بصفة عامة.

وإذا ما تركنا ذلك جانباً لوجدنا أن هناك نوع من التأكيد المستمر حول ضرورة الرقابة الخارجية. فيقول البعض أن ممارسة الرقابة من جهة مستقاة عن جهة الإدارة أمر يكفل جديتها وفاعليتها، وإن كان الآخرون ينتقدون الرقابة الخارجية بمقولة احتمال تعددها وتكرار أعمالها فضلاً عن احتمال انصرافها عن التوجيه والإرشاد إلى التعييب والانتقاد. ويضيفون إن تحقيق هذه الاحتمالات لا يرجع إلى عيوب في الرقابة الخارجية ذاتها ولاكنة يرجع إلى عيوب قد تشوب بعض تطبيقاتها.

وليس أدل على ذلك من اتجاه أغلب الدول المعاصرة إلى الأخذ بنظام الرقابة الخارجية تقديراً لمزاياها ومن التبريرات الأخرى التي تذكر في هذا الشأن أن أساليب العمل بأجهزة الرقابة الخارجية المركزية قد تطورت. فلم تعد مهمتها مقصورة على مجرد الرقابة والتفتيش، وإنما امتدت إلى النواحي الإيجابية البناءة، ومن ذلك القيم بالبحوث والدراسات ودراسة المشكلات وتحليلها والوقوف على أسبابها. كل ذلك يهدف إلى مساعدة الأجهزة الحكومية على تحقيق أهدافها، وإزالة العقبات في سبيلها، وترشيد عملية وضع السياسات، وتحسين الأداء، وتبسيط الإجراءات. أما في المملكة الأردنية الهاشمية فهناك ديوان الموظفين، وديوان المحاسبة.

بعد أن استعرضنا بإيجاز مفهوم الرقابة الخارجية وأهدافها عددنا بعض الأجهزة المركزية التي تمارسها، يبقى أن نذكر أن هنالك أنواع مختلفة لها. لذا، فإننا سوف نحاول أن نقدم تحليلاً لها في الجزء التالي.

وفيما يلي تحليلاً موجزاً لأهم أنواع الرقابة الخارجية التي تخضع لها أجهزة الإدارة العامة.

أولاً: الرقابة التشريعية Legislative Control:

تمثل رقابة السلطة التشريعية (أو الرقابة البرلمانية) المظهر الأول والأهم من مظاهر الرقابة الخارجية على المنظمات والمصالح الحكومية. يعود السبب في ذلك إلى أن أعضاء السلطة التشريعية تستمد سلطتها، لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، من أنها الفئة الممثلة الشرعية لإرادة المجتمع والمفاوضات للتعبير عن رغبته. ومن هنا فإن أهميها هي التي تتولى الرقابة على أعمال الإدارة العامة في الأمور المالية والسياسية والقانونية وغيرها، وهي التي تحقق بأي إجراء من إجراءاتها وفي أي صورة من صوريها وذلك للتأكد من احترامها للقوانين وعدم تعسفها في استعمال سلطاتها الممنوحة لها لتنفيذ تلك القوانين. ونأخذ هذه الرقابة على أعمال الإدارة العامة صور متعددة منها:-

1. الرقابة على الميزانية أو الرقابة على الاعتمادات المالية التي تتخصص لعمل الإدارة التنفيذية خلال سنة الميزانية، كضمان بأن مشروع الميزانية الذي تتقدم به الحكومة، والذي لا يخرج في طبيعته الأساسية عن كونه خطة أو برنامج عمل تفصيلي عن فترة زمنية محددة، يمثل أفضل الخطط وأكثرها مقدرة على تحقيق الصالح العام.
2. الرقابة على الإدارة العامة من خلال لجنة تضم عضويتها عددا من أفراد البرلمان تكون وضيفتها الأساسية تحري الكيفية التي تفسر بها التشريعات المفوضة للحكومة التي أصدرتها السلطة التشريعية وأنه ليس هنالك تجاوز لضمان التشريع سواء بطريقة التعمد أو الخطأ أو إلى ما غير ذلك من الاحتمالات التي يمكن أن تصاحب أي اجتهاد في تفسير نص معين، أو تفسير الحدود المناسبة لتطبيقها،

ورفع تقارير بذلك إلى المجلس النيابي المسؤول لاتخاذ الإجراءات اللازمة بهـذا الشأن.

3. الرقابـة عـلى أعـمال الإدارة العامـة مـن خـلال حـق النـواب في تقـديم الاستجوابات والأسئلة للوزراء عـن أي مسـائلة تتعلـق بـوزارتهم وواجـب الـوزارة في تقـديم أجوبـة عـن تلـك الأسـئلة: وتهـدف هـذه الأسـئلة إلى الحصول على بيانات محددة عن بعض الأمور، ثم يتولى الوزراء المختصون بحثهـا ودراسـتها مـع كبـار المسـؤولين في وزارتهـم وإعـداد الـرد المناسـب بشأنها. وتعتبر هذه الطريقة أداة هامـة تسـتخدم في جـذب الاهـتمام إلى بعـض الأخطـاء الحادثـة في عمـل الجهـاز الحكـومي، أو لفـت النظـر إلى مظاهر سوء استخدام السلطة، أو التعبير عن مشاكل الناس وتظلمهم من أوضاع حكومية معينة.
4. الرقابة على أعمال الإدارة العامة من خلال حق أعضاء البرلمان في التحقيـق المباشر بأية شكوى تصلهم من ناخبيهم على أي جهاز أو إدارية حكومية.
5. الرقابة البرلمانية من خلال أعمال اللجنة البرلمانية المتخصصة في النشـاطات الرئيسية للدولة مثل لجنة الشؤون المالية، لجنة الشؤون الخارجـة، لجنـة الدفاع...الخ.

وإذا كانت إجراءات الرقابة البرلمانية بشكلها السـابق تعـد أكـثر انطباقـا على أوضاع الحكومة البرلمانية، فإن هذه الرقابة تنحـو في ضـل أنظمـة الحكـم الرئاسي لأن تأخذ بالإضافة إلى بعـض الطـرق والوسـائل التـي سـبق وذكرناهـا، الصور التالية:

1. قـد يلجـأ البرلمـان كـما هـو الحـال في الكـونجرس الأمـريكي إلى تحديـد الواجبات والسلطات المخصصة لجهاز التنفيذي في أمور معينة

عن طريق التشريعات، كما أنه سيصدر بعض القوانين التي يتضمنها تحديداً للسياسات والإجراءات ونضم العمل التي تتعين على هـذا الجهـاز إتباعهـا والتقيد بها.

2. للبرلمان الحق في تشـكيل لجـان استقصـاء وتحـري للحقـائق التـي تتكـون عضويتها من بعض أعضائه، وذلك للبحث في تصرفات بعـض المسـؤولين في أي قطاع من قطاعات العمل الحكـومي، ويكـون مـن حـق هـذه اللجـان استدعاء أي موظـف لـلإدلاء بشـهادته أمامهـا، أو الـدفاع عـن نفسـه إزاء المنسوبة إليه.

3. سلطة البرلمان في مقاضـاة الإدارة التنفيذيـة وتوجيـه الاتهامـات إلى رئـيس الجمهورية، إذا ما رأى في مسلكه خروجاً عن المبادئ الدسـتورية المقـررة. وخير مثال على ذلك ما حدث في الولايات المتحـدة الأمريكيـة عنـدما عـين الكـونجرس الأمـريكي لجنـة خاصـة مـن أعضـائه للتحقيـق مـع الـرئيس نيكسون في فضائح وترغيـب مـما دفعتـه إلى الاسـتقالة مـن منصـبه قبـل انتهاء فتراته المحددة للرئاسة.

ومن وسائل الرقابة التشريعية الأخـرى عـلى عمـل الجهـاز التنفيـذي في الدولة نظام المفاوضة البرلمانية ويمكـن التعـرف عـلى هـذا النـوع مـن الرقابـة كالتالي:

المراقبة البرلمانية أو مأمور التحريـات أو المحتسـب وهـو نـوع آخـر مـن أنواع الرقابة التشريعية على عمل الجهاز الإداري الحكـومي. وقـد ظهـر هـذا النوع من الرقابة في السويد منذ عام 1809م حيث أقر البرلمـان في ذلـك العـام دسـتوراً جديـداً لازال قائمـاً رغـم مـا جـرى عليـه مـن تعـديلات عديـدة. والإمبدزمان هو شـخص يـتم اختيـاره في العـادة مـن الشخصـيات المرموقـة في المجتمع بواسطة البرلمان في وظيفة قضائية عليها لمدة أربع

سنوات. وهو يختار موظفيه بنفسه فيصبحون دائمين في وظائفهم ولا يتغيرون بتغير المراقب على أن يكون أحدهم على الأقل من السلك القضائي. وفي مقدور المراقب البرلماني أن يفوض سلطاته التحقيقية إلى من ينوب عنه وذلك مثل عندما يكون في رحلة تفقدية ولاكنة لا يستطيع أن يفوض لغيره سلطة اتخاذ القرارات في غيابه.

وحتى يستطيع المراقب البرلماني أن يمارس عمله في النظر في القضية المعروضة فقد خوله البرلمان الصلاحيات الكافية للوصول إلى الوثائق والسجلات الرسمية مهما كانت سريتها. أما مهام المراقبة البرلمانية فتتمثل في فحص شكاوي الأشخاص الطبيعيين وتظلما تهم المتعلقة بالعمل الجاري في الجهاز الحكومي واقتراح ما تقتضيه كل حالة من علاج، كما أنه يتمتع بسلطة البحث والتحري في أي عمل الإداري في الجهاز الإداري الحكومي. فيقدم المراقب البرلماني (أو الإمبدزمان) ومعاونيه (أو جهاز الإمبدزمان) بالبحث والتحريات والتحقيق في هذه الشكاوي ثم يقدم توصياته للإدارة المعنية، كما أنه يقدم تقريراً سنوياً للبرلمان متضمن الأعمال التي قام بالتحقيق فيها وتوصياتها في تحسين وتطور العمل الإداري في الجهاز الحكومي. ومن بين الأمور التي ينظر فيها الإمبدزمان بالإضافة إلى ما سبق الشكاوي التي تتعلق بتعقيد الإجراءات الإدارية التي تسبب التأخير في إنجاز الأعمال أو الإزعاج أو سوء المعاملة أو الانتظار الطويل أو التنقل بين دوائر مختلفة في أماكن متعددة.

أما الإجراءات التي يتبعها المراقب البرلماني عند وصول شكوى إلى مكتبة فإنه يطلب إلى الجهة الإدارية ذات العلاقة بموافاتها بالمستندات، والوثائق المتعلقة بموضوع الشكوى، ثم ينظر ويبت فيها غالباً على ضوء

هذه المستندات، فإن تعذر ذلك طلب إيضاحاً مكتوباً عنها من الجهة الإدارية أو الموظف المختص وهو ما يتم على وجه السرعة والجدير بالذكر أن المواطن صاحب الشكوى لا يحتاج إلى الاستعانة بمحام أو غيره لتقديم شكواه إلى المراقب البرلماني. وكذلك فإن المراقب البرلماني يباشر وضيفته الرقابية عن طريق الزيارات التفتيشية المحلية. وتعتبر الملاحظات التي تعلن له خلالها من أهم مصادر المعلومات بشان حالات الخطأ والإهمال.

وأخيراً أن شهرة نظام الإمبدزمان في كفاءتها وفعالية في حماية الفرد من الجهاز الإداري الحكومي دفعت الكثير من المنظمات العامة والخاصة في كثير من البلدان في العالم بتطبيقه فأنشأت أجهزة شبيهة بها فهو يطبق في الدول الأسكندنافية كفنلندا والدانمارك والنرويج، وفي الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا واستراليا وروسيا وغير ذلك من الدول، كما أنه له مقابلاً في فرنسا يعرف باسم الوسيط. ونقطة أخرى يمكن أن تقال في هذا الصدد هي أن نظام الإمبدزمان، على الرغم من بساطته وفاعليته فإنه يكفل حقوق المواطنين وحريتهم في مواجهة تعسف الإدارة وتسلط البيروقراطية دون إخلال أو تعويق في تحقيق أهدافها في إطار السياسة العامة للدولة من ناحية ودون أن تمتد دائرة اختصاصاتها إلى رئاسة الدولة والوزراء. وتفسير ذلك أو الوزراء لا يملكون اتخاذ قرارات من تلقاء أنفسهم، فكل الشؤون المتعلقة بالحكومة يبت فيها مجلس الوزراء. أما أعضاء الحكومة فيعتبرون من الناحية الرسمية مجرد مستشارين يخضعون للرقابة البرلمانية الذي له أن يتخذ ما يلزم من إجراءات ضد أي وزير أمام محكمة خاصة وفي مثل هذه الحالة يقوم المراقب البرلماني بدور المدعي العام.

ثانياً:- الرقابة القضائية

يقصد بالرقابة القضائية الرقابة التي تمارسها المحاكم عن أعمال الإدارة العامة بهدف حماية حقوق وحريات الغير من إساءة استعمال الإدارة. وسلطة المحاكم قوة احتياطية يلجأ إليها لإحباط ما قد يقوم به الموظف العام من اغتصاب السلطة أو سوء تطبيق لها أو للعدالة أو عندما يلحق بالمواطن ضرر ما، نتيجة لأعمال الإدارة ونشاطاتها. وبهذا المفهوم فهي تمثل ضماناً فعالاً آخر من ضمانات تقيد السلوك الإداري داخل الإطار الذي يحدده القانون، ومعاقبة الانحرافات التي قد تصدر عن هذا السلوك بسلطة الجزاءات القانونية التي تقوم هذه الحاكم على فرضها وتطبيقها.

وفي ذلك يقول ليونارد هوايت أحد أساتذة الإدارة العامة البارزين في الولايات المتحدة الأمريكية (أنه إذا كانت الرقابة التشريعية تستهدف أساسا التحقق من مسايرة السياسات العامة وسياسات الإنفاق الحكومي طبقاً لم يتم التوصل إليه من اتفاق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن الغاية من ممارسة الرقابة القضائية هي ضمان شرعية التصرفات الإدارية وتأمين الحقوق الدستورية للجماعات والأفراد ضد أي انتهاك قد تتعرض له من قبل الإدارة التنفيذية). وتختلف الدول في مدى التوسع في تطبيق هذا الأسلوب من مراقبة على أعمال الإدارة العامة عن طريق القضاء، فهناك نظام القضاء الموحد الذي بموجبه تنظر المحاكم العادلة في كافة ما يعرض عليها من قضايا سواء أكانت أطرافها أشخاص عاديون أو الدول الأنجلوسكسونية مثل بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، وهناك نظام القضاء المزدوج فبموجبه يوجد نوعان من المحاكم:

محاكم عادية تنظر في قضايا الأفراد العـاديين، ومحـاكم إداريـة تنظـر في القضايا التـي تنشـأ بـين الأفـراد والحكومـة كـما هـو الحـال في فرنسـا ولبنـان والأردن ومصر ودول أخرى.

وللرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة ونشاطاتها وقراراتهـا أهميـة بالغة عـلى اعتبـار أن الهيئـة التـي تمارسـها تتمتـع بالاسـتقلال والحيـادة، مـما يجعلها أكثر أنواع الرقابة فعالية. وتزداد أهمية هذه الرقابة أيضاً عندما يكون هنـاك قضـاء إداري متخصـص في حسـم النزاعـات التـي تنشـأ بـين الأفـراد والحكومة نظراً لاختلاف طبيعة هذه النزاعات عـن القضـايا التـي ينظـر فيهـا القضــاء العــادي والتــي تفــترض في الهيئــة القضــائية إلى جانــب حيــادي وموضوعيتها المتخصصة والخبرة العملية في نشاطات الإدارة المختلفة. والقضـاء الإداري ليس مجرد قضاء تطبيقـي كالقضـاء المـدني، بـل هـو في الأغلـب قضـاء إنشـائي يبتـدع الحلـول المناسـبة للـروابط القانونيـة التـي تنشـأ بـين الإدارة في تسييرها للمرافـق العامـة وبـين الأفـراد. وهـي روابـط تختلـف بطبيعتهـا عـن روابط القانون الإداري.

ولابد هنا من الإشارة إلى أن الرقابة القضائية عـلى أعـمال الإدارة العامـة تشمل ثلاثة أنواع هي باختصار كما يلي:

(1) **رقابة الإلغاء:** وهنا تكون المحاكم الإدارية أو الاعتيادية مخولة بإلغـاء أو إبطـال القـرارات الإداريـة المخالفـة للقـانون ومطعـون بهـا مـن أصـحاب المصلحة. وتـدخل ضـمن هـذا النطـاق المراسـيم والقـرارات الصـادرة عـن الإدارة العامة، وبصورة عامة، قضايا الأبطال لتتجاوز حد السلطة.

(2) **رقابة التعويض:** وهنا تملك المحاكم بموجبه إلزام الإدارة بتعويض الأفراد عن الأضرار التي تصيبهم بفعل الموظفين العموميين أو من جراء سير المرافق العامة التابعة لها. وبمعنى آخر، تقضي هذه الرقابة بالحكم على الإدارة بالتعويض على الأفراد الذين تعرضوا لضرر ما، بفعل عمل الموظفين العموميين أو من جراء إخلال الإدارة بموجبات المرفق العام.

(3) **رقابة التفسير وشرعية الأعمال الإدارية:** تملك المحاكم المختصة هنا صلاحية فحص شرعية القرارات الإدارية واستبعاد تطبيقها إذا ادعى بعدم صحتها وثبت مخالفتها للتشريعات النافذة. وبوجه عام يمكن القول بأن الحالات التي تدخل فيها المحاكم في أعمال الإدارة تخلص في الآتي:

1. **حالة تجاوز الاختصاص Lack of Jurisdiction** أو حينما يتعدى الموظف العمومي نطاق سلطاته ويخرج عن حدود الاختصاص المقرر له، فحينئذ يمكن ببطلان التصرف عن التجاوز.

2. **حالة التفسير الخاطئ لبعض النصوص القانونية**
Misinterpretation of Law مما قد يترتب عليه تحميل الأفراد بأعباء وواجبات لم يقررها القانون أصلاً، وهنا يكون من حق من لحق به الضرر أن يتظلم إلى القضاء لكي يعوضه وذلك تأسيسا على القاعدة القانونية التي تقول إن ما بني على خطأ فهو خطأ.

3. **حالة سوء استعمال السلطة Abuse of Authority** والتجاء الموظف العمومي إلى استعمالها بطريقة شخصية تخالف أهدافها المشروعة، عندئذ يكون من حق من أضير من وراء سوء

الاستخدام هذا أن يرجع على المتسبب بالمسؤولية مع الاحتفاظ بحقه في كافة التعويضات التي يقررها القانون له.

4. **حالة سوء تفسير بعض الحقائق أو الوقائع Misinterpretation of Fact** والتوصيل إلى استنتاجات خاطئة بشأنها مما يضار معه بعض المواطنين، حينئذ يمكن مقاضاة الموظف أو الجهة المخطئة والرجوع عليها بالمسولية.
5. **حالة حدوث خطأ في الجوانب الإجرائية المتعلقة بأداء العمل التنفيذي Incorrect Performance Procedures** وتضرر المواطنين من هذا الخطأ، فلما لم يكن الإجراء المنفذ له سند من القانون، فإنه يصبح باطلاً ويجوز الطعن في صحته وشرعيته أمام القضاء....الخ.

أنواع أخرى من الرقابة: **Other types of control**

وبالإضافة إلى ما تم ذكره فإن هنالك أنواعاً من الرقابة ومنها على سبيل المثال:

1. **الرقابة الشاملة:** وتكون على جميع الأعمال أو النتائج الكلية المكلف بها فرد أو مجموعة أفراد أو منظمة.
2. **رقابة جزئية:** وتكون على جزء معين من الأعمال.
3. **رقابة تفصيلية جزئية:** وتشمل الرقابة على الأعمال (النتائج) التفصيلية المحددة.
4. **رقاة مكتبية:** وتتم داخل المنظمة بغرض تدقيق وفحص بعض النتائج.
5. **رقابة حقلية:** وتكون ميدانية بهدف التدقيق والفحص.

6. **رقابة مفاجئة**: وتستخدم في حالات معينة للتأكد من انضباط الأفراد في العمل وتتم هذه الرقابة على هيئة جولات تفتيشية مفاجئة.
7. **رقابة دورية:** ويقصد بها الإشراف الدوري على الأعمال والنتائج أو مراحل تنفيذ العمل، وذلك باستخدام الجولات الميدانية التفتيشية، أو التقارير الدورية من أسبوعية أو شهرية أو فصلية.

خلاصة Abstract

بعد الاستعراض السريع والموجز لأنواع الرقابة الكاملة تبين لنا أنها تقسم إلى أنواع أساسية عامة وهي الرقابة السابقة واللاحقة والمتزامنة وقد عمدنا في هذا التقرير إلى إيجاد التصنيفات المختلفة لأنواع الرقابة وجاءت على النحو الآتي:

أولاً: حسب المدى الزمني وتقسم إلى:

أ. الرقابة المستمرة الموجهة.

ب. الرقابة المرحلية.

ج. الرقابة بعد التنفيذ.

ثانياً: حسب الأهداف وتقسم إلى:

أ. الرقابة الإيجابية.

ب. الرقابة السلبية.

ثالثاً: حسب النشاطات أو التخصص وتقسم إلى:

أ. الرقابة على الأعمال الإدارية.

ب. الرقابة المحاسبية (المالية) على الجهاز التنفيذي.

ج. الرقابة الفنية.

د. الرقابة على النشاط الروتيني.

هـ. الرقابة الاقتصادية على المشروعات العامة.

رابعاً: حسب كمية العمل ونوعيته وتقسم إلى:

أ. الرقابة على كمية العمل.

ب. الرقابة على نوعية العمل.

خامساً: حسب نوع وسائل جمع الحقائق وتقسم إلى:

أ. الرقابة على الوثائق والمستندات والسجلات.

ب. الرقابة على سلوك العاملين وأدائهم للعمل.

سادساً: حسب المصدر وتقسم إلى:

أ. رقابة داخلية.

ب. رقابة خارجية.

كما تطرقنا إلى ذكر أنواع أخرى من الرقابة وهي: الرقابة الشاملة، الرقابة الجزئية، الرقابة التفصيلية، الرقابة المكتبية، الرقابة الحقلية.

وأخيراً، يمكن القول بأن هذه التصنيفات أو القسيمات لأنواع الرقابة كان بمثابة تبسيط لازم وضروري إذا أدركنا مدى التعقيد الذي يصاحب عملية الرقابة. إذ ليس من السهل دراستها دون تبسيط لجميع مفرداتها المتشابكة.

3

الفصل الثالث

عملية الرقابة في الإدارة

الفصل الثالث

3

الفصل الثالث

عملية الرقابة في الإدارة

تمهيد

تعتبر الرقابة من العمليات الإدارية العامة لأنها تهدف إلى التأكد من حسن الإدارة، ومن تحقيق الأهداف المرسومة في الإدارة مع ما يرافق ذلك من توجيه الإدارة التوجيه الصحيح والعمل على تطويرها وإصلاحها.

وتكون الرقابة الإدارية عفوية أو تظلمية، فالرقابة العفوية هي التي تمارسها الإدارة من تلقاء نفسها، أما التظلمية فهي التي تمارسها بناء على تظلم أو شكوى أو مراجعة استرحامية علماً بأن الإدارة ليست ملزمة بالرد على شكاوي ومراجعات الأفراد.

مراحل العملية الإدارية:

وتشمل الرقابة الإدارية على ثلاث خطوات أو مراحل رئيسية وهي:-

1)- تحديد معايير الأداء.

2)- قياس الأداء ومقارنته بالمعايير الموضوعة.

3)- كشف أسباب اختلاف النتائج عن المعايير واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحها.

أولاً: تحديد معايير الأداء:

تعتبر تحديد معايير الأداء الآلية الصحيحة لأي نظام رقابي بعد أن يتم تحديد الأهداف التي ترغب المنظمة في تحقيقها، فلذلك فإن تحديد المعايير الرقابية مرتبطة أصلاً بعملية التخطيط فبدون وجود معايير، يصعب الحكم على العمل المنجز ومع ضرورة وجود معايير إلا أن وضعها في غاية الصعوبة وخاصة في مجال الإدارة العامة وذلك لأن أهدافها غير محدودة بشكل دقيق، فهناك بعض الأعمال قابلة للقياس والبعض الآخر غير قابل للقياس كالأعمال الكتابية ونشاطات الفنيين الإداريين.

عملية الرقابة الإدارية:-

1- تبدأ بالأهداف التي تسعى المنظمة إلى تحقيقها خلال فترة زمنية معينة وتنتهي بتحقيق هذه الأهداف.

2- مما يجعل وظيفة الرقابة تتطلب تحديد معايير لتقييم الأداء الفعلي كي نتأكد من أن هذه النتائج الفعلية تطابق أهداف المنظمة.

تحديد الأهداف:-

- **المقصود بالأهداف:**- الغايات أو الأغراض التي يراد تحقيقها في المستقبل، فمي تمثل وثيقة المفاهيم التي تستند عليها الخطط.

تساعد الأهداف الإداري على:-

1)- تنظيم وشرح الهدف الكلي للمنظمة في عدد بسيط من الكلمات العامة.

2)- اختيار مفهوم هذه الكلمات عمليات.

3)- التنبؤ بالسلوك.

4)- تقييم القرارات الرئيسية من فترة لأخرى.

5)- تحليل تجاربهم تمهيدا للعمل على تحسين أدائهم.

* أهداف قياس العمل:-

يساعد قياس العمل إلى تحقيق الأهداف التالية:-

1- التخطيط وإعداد جداول العمل بشكل أكثر دقة وفعالية.

2- تحسين عملية تقدير ما يحتاجه العمل من القوى العاملة.

3- تحديد واجبات العمل المناسبة.

4- تحديد أساليب طرق العمل الأقل تكلفة.

5- تحديد الوقت والتكاليف اللازمة للقيام بالعمل.

6- اختيار الموظفين وتحديد أهمية هؤلاء الموظفين بالنسبة للمنظمة.

7- تحديد مجالات وأقسام العمل التي تطلب الإدارة العليا إجراء دراسة لها من أجل إصلاحها وتحسين الأوضاع فيها.

8- تبرير التكاليف المالية للأعمال المكتبية أمام الإدارة العليا.

ومن المفيد في هذا المجال أن نذكر بعض المقاييس التي تستخدمها المنظمات العامة والخاصة لنشاطاتها، **ففي وضع (معايير لشركة) نقل، فإن هناك عدة معايير تستخدمها الشركة منها المعايير القليلة البسيطة التالية:-**

أ- عدد الصناديق التي تحملها سيارة شحن مقارنة بالمعايير الموضوعة.

ب- حمولة الشاحنة أو السيارة.

ج- تكاليف شحن الطن للميل الواحد.

د- قيمة التعويضات عن حمولة شاحنة محمولة بنوع من البضاعة.

هـ- أجرة تخزين البضاعة في المخزن أسبوعيا أو شهريا أو سنويا.

و- أجرة العامل لتحميل كمية من البضاعة على ظهر شاحنة من مكان التخزين.

ز- تكاليف صيانة البناية التي تستخدمها الشركة.

- أما في مجال وضع (معايير للأعمال) الكتابية في المنظمات العامة، **فإن هناك معايير يمكن استخدامها وهذه بعضها:-**

أ- عدد الكلمات التي يطبعها الطابع على الآلة الطابعة في الدقيقة – إدارة مكاتب.

ب- عدد الصفحات التي تم تصحيحها في الساعة – إدارة مكاتب.

ج- عدد النماذج التي تم إنجازها في الساعة – إدارة التنظيم والإدارة.

د- عدد الفواتير التي تم صرفها – إدارة محاسبة.

هـ- عدد الأشخاص الذين تم صرف رواتبهم الشهرية – إدارة محاسبة.

و- عدد حوادث السيارات في منظمة محددة ووقت معين – إدارة مرور.

ز- عدد المسجلين في الكلية هذا العام – إدارة التسجيل.

الأعمال المناسبة لتحديد المعايير:-

هناك شروط من الواجب توفرها في الأعمال والواجبات التي تحتاج إلى وضع معايير لها:-

(1)- أن تكون كمية العمل الذي يحدد له معيار كافية ومناسبة.

(2)- أن تكون وحدات العمل على درجة كبيرة من التشابه والتماثل.

(3)- يستحسن أن تكون انسياب العمل دائما ومتماثلا.

(4)- أن لا تتطلب العمل تفكيرا كثيرا أو مجهودا كبيرا.

* مجالات الاستفادة من مقاييس العمل في الأجهزة الحكومية من أجـل الرقابـة على أعمالها:-

1- تساعد مقاييس العمل رؤساء الإدارات والأقسام في تخطيط العمل.

2- تساعد على التخلص من مناطق عنق الزجاجة.

3- تساعد في تقدير حاجة المنظمة من الموظفين.

4- تساعد في توزيع الأعمال توزيعا سليما.

5- تساعد في معالجة الحالات الاستثنائية.

6- تساعد في إثارة اهتمام الموظفين بواسطة عرض النتائج.

* طرق وضع مقاييس العمل:-

1- دراسة سجلات الإنتاج.

2- دراسة الوقت.

3- دراسة العمل بواسطة العينات.

4- الاعتماد على الخبرة.

* يقصد (بالمعايير):

هي عبارة عن كمية الإنتاج التي ينبغي أن ينتجها موظف يستخدم مواد وآلات ويعمل طبقا لنظام الموضوع في فترة زمنية معينة.

ويقصد بتحديد المعايير الرقابية للأداء بأنها الحد الأدنى من الأداء المتوقـع أو المقاييس التي يمكن بها قياس النتائج الفعلية.

*** ومن المعايير التي يمكن استخدامها لتقييم الأداء: (أنواع المعايير)**

(1)- **معايير كمية:** أي كمية الإنتاج بالوحدات في فترة زمنية محددة أو عدد المعاملات التي يتم إنجازها في دائرة حكومية كالأحوال المدنية أو الترخيص.

(2)- **معايير نوعية:** أي نوعية السلع المنتجة وجودتها مقارنتها مع مثيلاتها في السوق بمعنى نوعية الخدمة المقدمة ويكون التركيز هنا على صحة العمل ووقته.

(3)- **معايير كمية نوعية:** وهي المعايير التي تتعلق بكل من كمية العمل الذي ينبغي أن ينجزه الفرد في فترة زمنية محدودة ودقة وصحة العمل في نفس الوقت.

(4)- **معايير زمنية:** أي مقدار الوقت الذي يتطلبه إنتاج سلعة معينة أو أداء خدمة معينة.

(5)- **معايير التكلفة:** أي النفقات المصروفة لتقديم خدمة معينة أو إنجاز معاملة معينة.

(6)- **معايير معنوية:** وهي المعايير التي تتعلق بمجالات غير ملموسة ومن أمثلتها، درجة إخلاص الأفراد العاملين في المنظمة وولائهم لها ودعم سمعة المنظمة.

وحيث أن القاعدة هي أن يكون معيار تقييم الأداء هي مدى المساهمة في تحقيق النتائج المطلوبة، إلا أن في أحيان أخرى قد يكون مناسباً أن تتناول الإجراءات الرقابية طرق وإجراءات العمل وليس نتائجه.

ثانياً: قياس الأداء:-

بعد أن يتم تحديد المعايير الرقابية للعمل تأتي المرحلة الثانية من عملية الرقابة الإدارية وهي مرحلة تقيم الأداء الفعلي ونتائجه. وهنا يتم مقارنة العمل الفعلي الذي تم إنجازه مع المعايير الموضوعة مسبقاً، وذلك لمعرفة مقدار الانحراف عنه والهدف الرئيسي لعملية تقييم الأداء الفعلي هو معرفة مدى قربه أو بعده عن المعايير التي تم تحديدها مسبقاً.

يتضح مما سبق أن عملية تقييم الفعلي هي عبارة عن مقارنة المخرجات (الأداء الفعلي) معايير الأداء (الأداء المتوقع والمحدد مسبقاً).

وتتوقف درجة قياس الأداء على أهمية النشاط الفعلي وقياس الأداء وتقيمه له أساليب متعددة منها:

1- القياس الفعلي باستخدام التقارير: عن طريق رفع التقارير الرقابية من مستوى الإدارة من المستوى الأدنى إلى المستوى الأعلى مبيناً فيه ما يلي:

أ- الهدف من العملية الرقابية

ب- النتائج المتوقعة

ت- الأداء الفعلي

ث- بيان مدى الانحراف عن الأداء المتوقع

ج- أسباب ذلك الانحراف

ح- إضافة توصية بالحل المناسب لتصحيح الانحراف

*** وتكون التقارير الرقابية أما:-**

1- تقارير رقابية شفوية وفائدته نقل المعلومة بسرعة إلى المستوى الأعلى، كما أنها تستخدم في حالة العمل على تصحيح الانحراف التي قد يؤدي إلى ضرر كبير ويساعد على سرعة اتخاذ القرار حتى يمكن من تقليل المخاطر الناتجة عن الانحراف على أدنى حد ممكن.

أما عيوبه فتتمثل في عدم دقة المعلومة وخاصة إذا انتقلت بين أكثر من فرد، ولا تكون موثقة لاحتمال تغيير المعنى المراد نقله أو سوء فهم الحالة بشكل صحيح، مشكلة اتصال.

2- أو تقارير مكتوبة فهي أكثر دقة وتنظيما وتعبر عن الحالة من دون غموض كما يمكن قراءتها ونقلها إلى أكثر من مستوى إداري دونما تغيير في المعنى ويمكن الرجوع إليها في أية وقت.

كما يمكن تصنيف التقارير الرقابية من حيث طبيعتها إلى ما يلي:

1. من حيث طبيعة العمل، مبيعات، إنتاج، مالية.
2. من حيث الفترة الزمنية، أسبوعية، شهرية، سنوية / متابعة المشروع.
3. من حيث الشمول، شاملة، مختصرة أو تقارير عن عمليات محددة.

* الأسس اللازمة التقارير الرقابية

- أن يكون التقارير معبرا عن الهدف المطلوب لتحقيقه في العملية الرقابية.
- أن يعكس الانحراف الفعلي بوضوح.
- أن يكون التقرير موضوعي خالي من التحيز والرأي الشخصي.
- أن يكون الوصف مختصراً وواضحاً دون الإسهاب.
- أن تكون عبارات التقرير لا تحمل أكثر من معنى.

- أن يكون مرتبا ترتيبا علميا دقيقا من حيث المحتويات.
- أن يقدم التقرير التوصيات اللازمة لتصحيح هذا الانحراف وبيان أهمية التصحيح.
- أن يقدم التقرير بالوقت المناسب دونما تأخير.

2- الرقابة بالملاحظة الشخصية:

وفوائدها:

- السرعة في اكتشاف الانحراف.
- سرعة تصحيح الانحراف.
- سهولة اكتشاف أسباب الانحراف.
- اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب.
- عدم تعطيل عجلة الإنتاج.

أما عيوبها:

- لا تصلح لجميع الأعمال.
- زيادة في التكاليف.
- تعتبر مصدر إزعاج للقائمين على التنفيذ.
- تعتبر محددة النطاق.

والغرض الرئيسي من هذه الوسائل هو تزويد المعلومات في شكل يمّكن الإداري المسؤول بأن يحدد ما إذا كان الإجراء تصحيحي ضروري أو غير ذلك، فإن عملية التقييم يجب أن تضمن جميع الأنشطة في المنظمة بقصد الكشف عن الانحرافات أو نقاط الضعف بغية إحداث التحسينات قبل فوات الأوان ونقاط الضعف في أية منظمة لها عدة مظاهر تختلف باختلاف نوع المنظمة ومنها على سبيل المثال:-

1- عدم رضى العملاء أو الجمهور وشكواهم المستمرة سواء من سوء المعاملة أو التأخير في تأدية الخدمات.

2- عدم تحقيق أهداف المنظمة سواء لأسباب داخلة في إرادتها أو خارجة عنها.

3- ضعف الإمكانيات المادية.

4- عدم وجود أهداف محددة.

5- تفشي الروتين والتعقيدات الإدارية.

6- السلبية وهبوط الروح المعنوية لدى أفراد المنظمة.

7- إهمال التدريب المستمر.

8- المشاكل بين الموظفين العاملين في المنظمة.

ثالثا: تصحيح الانحرافات أو إجراء التعديلات

إن دور العملية الرقابية تنتهي بمرحلة تصحيح الانحرافات الناتجة عن القياس الفعلي للنتائج في ضوء المعايير الرقابية المستخدمة.

وبعد أن ينتهي الإداري المسؤول عن الرقابة من دراسة التقارير الرقابية وتحليل المعلومات والبيانات الواردة فيها تصبح لديه صورة عما تم تنفيذه مقارنتا بالمعايير الرقابية الموضوعة مسبقاً حيث يبدأ دوره في تصحيح الانحرافات التي قد توجد في الأداء الفعلي عما تم رسمه أصلا من أهداف.

ولابد من توضيح نقطة هامة تتعلق بالفرق بين تصحيح الخطة وتعديلها. حيث أن:

تصحيح الخطة لا يتطلب تغييرات جوهرية في الخطة الأصلية الموضوعة مسبقاً بينما تعديل الخطة إعادة التخطيط وإحداث تغييرات جوهرية بالخطة.

∴ وعند محاولة تصحيح الانحرافات وإعادة الوضع إلى ما هـو مطلـوب وفقاً للخطط فأنه قد يحدث أحد الأمور الثلاثة التالية:

1- أن تستمر الانحرافات في الظهور وإن كان ذلك ضمن الحدود المسموح بها.

2- قد يعجز نظام الرقابة عن تصحيح الانحرافات وبذلك يخرج مستوى الأداء عن الخطة المرسومة له.

3- قـد يكـون نظـام الرقابـة دقيقـا ومحكـما في هـذه الحالـة سرعـان مـا تـتم السيطرة على الانحرافات وإعادة الأمر إلى مساره المرسوم له.

*** ويتوقف ضمان الفاعلية القصوى لعملية الرقابة على ما يلي:**

(1)- دقة التقارير المقدمة عن سير العمل.

(2)- التركيز على معرفة الأسباب التـي أدت إلى وجـود هـذه الانحرافـات عـن المعايير المحددة مسبقا.

(3)- معرفة المجهودات التي بذلت لتلافي مصدر هذه الانحرافات.

(4)- كسب التعاون المرؤوسين وحماسهم في مرحلة تصحيح الانحرافات.

(5)- مناقشة العمل موضـوع الرقابـة مـع الأطـراف المعنيـين بالتنفيـذ لإبـداء آرائهم في الجوانب المختلفة المتعلقة بأداء هذا العمل.

مثال:- معلومات عن الإنتاج إذا كان وقت كافي.

(6)- يجب أن يصاحب الرقابة الفعالـة مسـؤولية فرديـة ومحـددة أي اعتبـار شخص معين مسئول عن النتائج المتوقعة.

دورة المعلومات:-

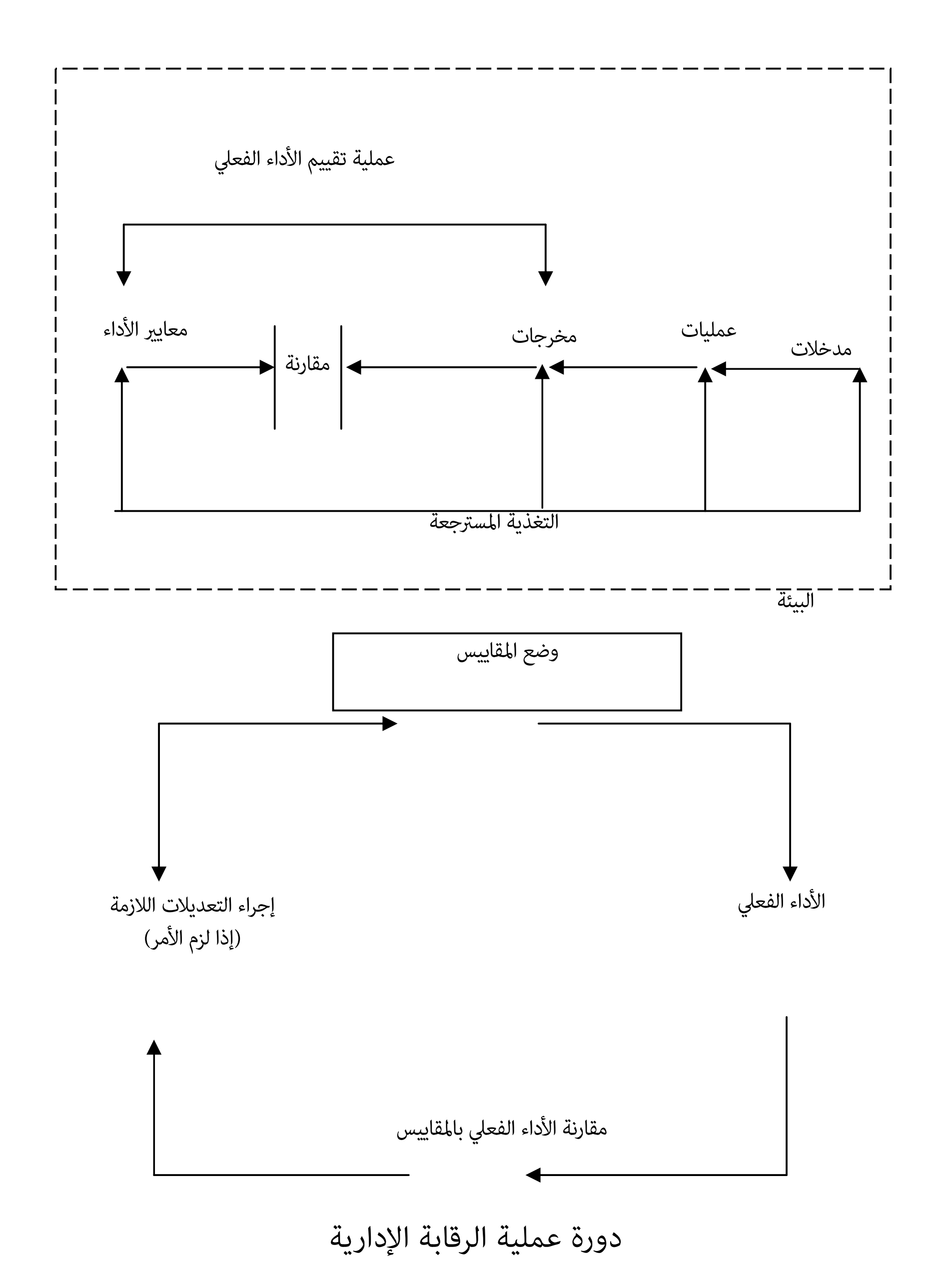
العناصر الأساسية التي تكون العملية الإدارية يمكن أن نوجزها باختصار على النحو التالي:-

1- **المدخلات:-** يمكن تصنيفها إلى مدخلات بشرية ومادية ومعنوية وتكنولوجية.

2- **العمليات:-** تتركز في عمليات البحث عن المعلومات/عمليات الاختيار/عمليات الرقابة/عمليات التقييم/عمليات التصحيح والتطوير والتحديث.

3- **المخرجات:-** هي عبارة عن إنجازات نتائج عمل النظام/أو هي المدخلات بعد تحويلها أو تغيرها.

4- **التغذية الاسترجاعية:-** تتضمن عملية التبويب/إجراء التعديلات الضرورية/عملية ضبط لتنظيم المعلومات إلى عدد محدد من الفئات ذات المعنى أو الهدف.



دورة عملية الرقابة الإدارية

* تعريف إنجاز الأهداف (الحافز):

هي عملية تحقيق أهداف بسيطة/هدف التي وضعه هو بعيد يتناسب مع قدرات ومؤهلاتهم، نوع التحدي.

4

الفصل الرابع

أساليب الرقابة في الإدارة العامة

الفصل الرابع

4

الفصل الرابع

أساليب الرقابة في الإدارة العامة

مقدمة:

تعتبر الرقابة الإدارية عنصرا رئيسيا وهاما من عناصر العملية الإدارية التي يقوم بها الإداري في أي مستوى إداري. وتظهر أهميتها في كونها أداة تعمل على تحديد وقياس درجة النشاطات التي تتم في المنظمات من أجل تحقيق أهدافها.

ونظراً للأهمية التي تتمتع بها عملية الرقابة الإدارية كان لابد من التركز على الأساليب التي تمارس فيها عملية الرقابة الإدارية.

الأساليب:

تقسم أساليب الرقابة في الإدارة العامة إلى أقسام رئيسية هي:

1. الأساليب الرقابية عن طريق الميزانيات التقديرية وتشمل الميزانيات التقليدية والحديثة.
2. الأساليب الرقابية المتخصصة وتشمل الإدارة بالأهداف وتقييم ومراجعة البرامج وخريطة جانت.
3. هناك أساليب أخرى مثل عائدات الاستثمار، النسب المالية ومراجعة الخطط أو (المراجعة الإدارية).

أولاً: الأساليب الرقابية عن طريق الميزانيات Budgetary Control

تعتبر الموازنة من أقدم الوسائل الفعالة للرقابة على الأموال. فهي بيان تقديري لمختلف أوجه النشاط الذي تمارسه المنظمة عن مدة مستقبلية. وبمعنى آخر الموازنة هي ترجمة رقمية للخطة خلال فترة معينة فهي تعبر عن بيانات تدل على النتائج المتوقعة وتتضمن تفصيلا لكل جانب من جوانب النشاط. فهي بذلك يمكن أن تكون رقابية بشرط مراعاة إعدادها بالقواعد السليمة وفي حال استخدامها فإن الأرقام الواردة بها تعبر عن المعايير الرقابية التي ينبغي تحقيقها، وبذلك ربما تعتبر وسيلة تطمئن بها الإدارة على حسن سير الأعمال.

والواقع أن الموازنة التقديرية تجمع بين التخطيط والرقابة لتعكس الخطط الموضوعة مسبقا في ضوء التنبؤ بالظروف المستقبلية من جهة، وتحديد المعايير المطلوب الوصول إليها وتوضح الفرق بين النتائج الفعلية وهذه المعايير من جهة أخرى، من أجل اتخاذ القرارات الملائمة.

لتصحيح الانحرافات وتحقيق التوازن المطلوب. وعليه، فإنها تعد أداة تخطيط لأنها تساعد على تصحيح مسار التنفيذ ومن ثم تحقيق أهداف الخطة المنشودة. وفي نفس الوقت فهي تعد أداة رقابية لأنها تعمل على مقارنة ما هو كائن فعلا بما يجب أن يكون. ومعنى ذلك أنها وسيلة لمقارنة النتائج الفعلية بالبيانات التي تتضمنها (والتي تمثل النتائج المتوقع حدوثها كما حددتها الخطة الموضوعة). من أجل الوقوف على مدى مطابقة النتائج الفعلية للنتائج المتوقعة وتصحيح الانحرافات -إن وجدت- من خلال اتخاذ الإجراءات اللازمة بهذا الشأن.

وهناك عدة أنواع من الموازنات نذكر منها أهمها: الموازنة العينية-الموازنة العمومية- الموازنة المالية-الموازنة النقدية-موازنة-الإنتاج-

موازنة المواد-موازنة الوقت-موازنة المبيعات-موازنة الشراء-الموازنة التقليدية-موازنة البرامج والأداء-موازنة التخطيط والبرمجة-موازنة الأساس الصفري.

أن عملية إعداد واستخدام الموازنة بأنواعها المتعددة في الرقابة تعد تمهيدا عمليا لمراحل العملية الرقابية، فهي تحدد المعايير الواجب استخدامها ثم مقارنتها بالأداء الفعلي لتحديد الفروقات بينهما سواء كانت إيجابية أم سلبية وذلك من أجل الوقوف على أسباب هذه الانحرافات، ثم إجراء التعديلات (أو تصحيح الانحرافات) بعد تحديد الأسباب التي أدت إليها.

وعليه فإن استخدام الموازنات التقديرية في الرقابة قد يحقق الفوائد التالية:

1. تحديد معايير الأداء، ليتم بناءا عليها لقياس الإنجاز الفعلي وتقييمه.
2. تؤكد أهمية الأهداف التي ترمي إليها المنظمة، من خلال ترجمة العمل للوصول إلى هذه الأهداف في شكل أرقام في الميزانية بما يضمن القياس الموضوعي لتقييم الأداء الفعلي للعمل الذي تؤديه المنظمة.
3. المساعدة على إثارة دافعية الأفراد العاملين في المنظمة لتوفر الفكرة المسبقة لديهم عما هو متوقع منهم إنجازه وقد يتعزز هذا الشعور أكثر إذا كانوا من الذين شاركوا في وضع أرقام الموازنة التقديرية.
4. تحقيق التنسيق الشامل على مختلف أوجه النشاط في المنظمة.
5. تبرُز أهمية استخدام مبدأ الرقابة على (مبدأ الاستثناء) فيكون التركيز على رقابة العناصر أو المسائل التي تنحرف عن المعدلات

المقـررة. وتـرك الأمـور المتكـررة أو الروتينيـة لتعالجهـا المسـتويات الإداريـة الأخرى.

6. تساعد في تحديد أوجه المسـؤولية، لأن الموازنـة تعكـس الخطـة الموضـوعة لكل وجه من أوجه النشاط الذي يشرف عليه مسؤول بعينه.

وباختصـار بعـد أن استعرضـنا اسـتخدام الميزانيـات كأسـلوب للرقابـة في الإدارة العامة والفوائد العائدة. من ذلك الاستخدام فهي أن تطبيق الرقابة عـن طريق الميزانيات من خلال مقارنة أرقام الميزانية بالأداء الفعـلي بحيـث أن يـتم بدقة تامة وعناية شديدة أولا وتوضيح التفسيرات الكافية لأي انحرافات واتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية لسير العمل وفق الخطة.

ثانيا: الأساليب الرقابية المتخصصة:

هناك عدد من الأساليب التخصصية التي تمكن المدراء مـن الوقـوف عـلى مدى التقدم بالعمل ومعرفة الإنجاز وتحديد الإجراءات التصحيحية اللازمة لأي انحرافات أو أخطاء يتم اكتشافها في سير العمل. ومن هذه الأساليب:

*) الإدارة بالأهداف **Management by objectives**:

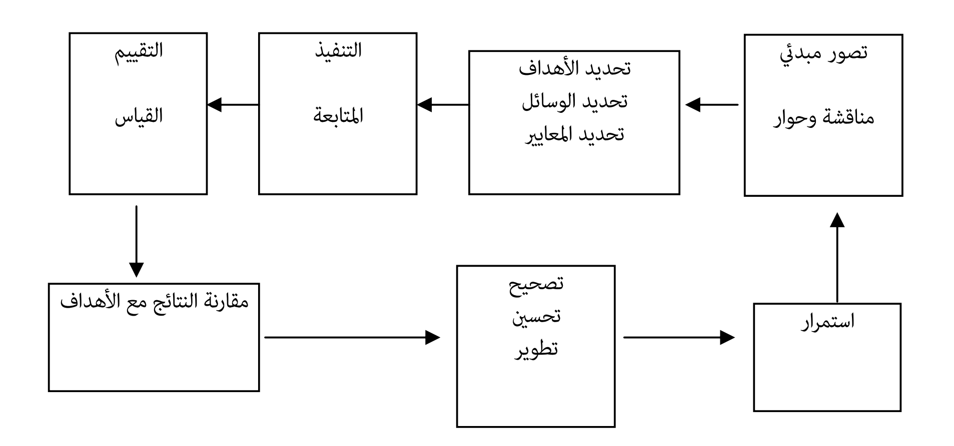
إن من أبرز مسؤوليات الإدارة العليا في المنظمة وأهمهـا وضـع الأهـداف وذلك لما لها من أهمية بالغة في تحديد المعايير الرقابيـة لتقيـيم الأداء الفعـلي، وأن عدم وضوحها يؤدي إلى تعذر تحديد المعايير الرقابية من أجل تقيـيم الأداء الفعلي وبالتالي انعدام فعالية العملية الرقابية.

ومن هنا فإن (الإدارة بالأهداف) هي أداة رقابية حيث يقوم المدير بعد أن يتم الأداء المطلوب (إنجاز العمل) بقياس النتائج مع مرؤوسيه طبقا للمعايير التي حددوها سويا عند وضع الخطة، ويفحص معهم نقاط القوة والضعف في الأداء، وكيفية تفادي المشكلات في المستقبل.

وفي هذا المجال بالذات تحدث أحد علماء الإدارة. وأشهر دعاة الإدارة بالأهداف (بيتر دركر) Peter Druker في كتابه (ممارسة الإدارة) إن أسلوب الإدارة الفعال هو الذي يمزج جهود الأفراد في جهد متكامل موجه ناحية الأهداف الكلية التي اشتركوا في تخطيطها ووافقوا عليها والتزموا بها وعلى إن يسير عملهم بأعلى كفاية وبدون تضارب أو احتكاك أو ازدواج وأن يتم ذلك على أساس عمل الفريق (Team work) وإحلال الرقابة الذاتية أثناء التنفيذ محل الرقابة الخارجية وهناك كتابات (دوجلاس مجريجور) (Douglas Mc Greoger) التي توحي باستخدام الأهداف كأساس موضوعي عادل في تقييم أداء الأفراد في المنظمة، كما إن نظرية (Y) تدعو إلى المشاركة بين العاملين والإدارة على أنها مشاركة مطلوبة وأساسية، كما إن (ادوارد سكلة) Edward Schelch أوصى بضرورة وضع أهداف للأفراد والعاملين في المنظمة بما في ذلك الأفراد الذين يشغلون وظائف استشارية والمشاركة بين الرئيس والمرؤوسين، وهناك مفكرين آخرين كتبوا عن الإدارة بالأهداف مثل (جورج اوديورن)، (وجون همبل) وغيرهم.

وفيما يلي الخطوات الرئيسية التي تمر بها عملية الإدارة بالأهداف كما هو مبين بالشكل التالي:

خطوات الإدارة بالأهداف



* **الخطوة الأولى: مرحلة وضع تصور أو خطة واضحة حديثة لـلأداء:** في هـذه المرحلة يتم مناقشة مضمون العمل مع المرؤوسين ويتم ذلك من خلال مـا يلي:

1. **تحديد مجالات الأداء الرئيسية:** وذلك مثل مجالات الأداء الرئيسـية لعضـو هيئة تدريس في جامعة مثلا وتشمل:
   أ. التدريب
   ب. الأبحاث
   ج. الاستشارات
   د. النشاطات التي يقوم بها وغير ذلك
2. تحديد الطرق والأساليب التي يمكـن اسـتخدامها وذلـك لتحقيـق الأهـداف الموضوعية.

3. تحديد المعايير أو المقاييس (على شكل أرقام مجردة أن أمكن) وذلك لقياس النتائج المتوقعة.

* **الخطوة الثانية: تحديد الأهداف والوسائل والمعايير بالاشتراك بين الرئيس ومعاونيه:**

* بعد أن يتم الرئيس ومعاونيه مناقشة التصور المبدئي (الخطة المبدئية) للأهداف المرجو تحقيقها تتم الموافقة بعد المناقشة وتبادل الآراء حول:

أ. الأهداف: بحيث يتم كتابتها بشكل واضح ودقيق ويمكن قياسه ترتيب الأهداف حسب أولويتها وفقا لأهميتها.

ب. تحديد طريقة التنفيذ وتحديد المسؤوليات والواجبات لكل من الرئيس والمرؤوسين أثناء عملية التنفيذ.

* **الخطوة الثالثة: التنفيذ والمتابعة:** وهي عملية التنفيذ حسب البرنامج الذي قد تم الاتفاق عليه بين الرئيس ومعاونيه، واستنادا لهذه الاتفاقية يبدأ المرؤوسين بالتنفيذ، بينما يقوم الرئيس بتقديم كل التسهيلات والمساعدات التي قد يحتاجها المرؤوسين في عملية التنفيذ، وكذلك يقوم بمتابعة سير العمل والتنبيه لأي مشكلات قد تعترض التنفيذ.

* **الخطوة الرابعة: التقييم والقياس (الرقابة على الأداء):** في هذه المرحلة يجتمع الرئيس ومعاونيه لتقييم الأداء وفقا للمقاييس التي يتم الاتفاق عليها عند وضع الخطة. وهنا يتم استعراض النتائج المحققة ومقارنتها بالأهداف الموضوعة، وإيجاد الانحرافات -إن وجدت- ومحاولة معرفة أسبابها وطرق علاجها في المستقبل، وأخيرا يقوم الرئيس ومعاونوه بوضع خطة جديدة مبنية على الأهداف الجديدة.

∴ وعليه فإن استخدام أسلوب الإدارة بالأهداف في عملية الرقابة يحقق الفوائد التالية:

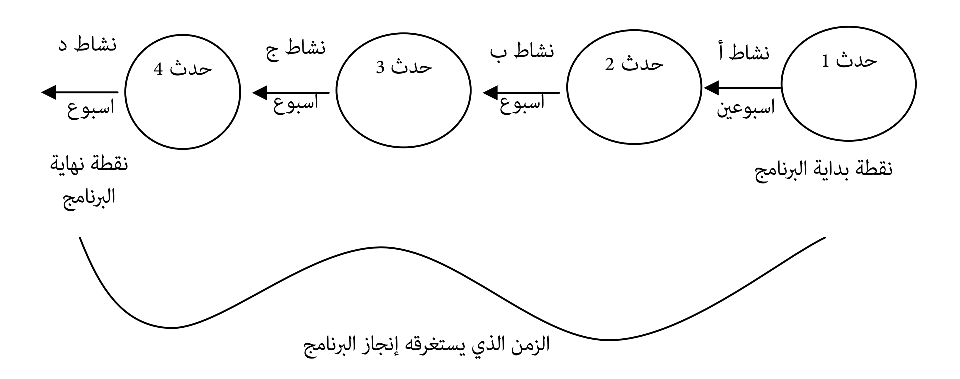
1. تسهل عملية الرقابة والتأكد من تحقيق الأهداف.
2. الكشف عن الانحرافات أو الأخطاء عن الأهداف المرسومة مسبقا.
3. تهيأ الفرصة للعاملين في المنظمات للتطوير والنمو الذاتيين وتساعد على تقييم أداء أفضل وعلى نظام ثواب وعقاب أكثر فعالية.
4. تساعد على خلق معنويات أفضل للعاملين وتحفيزهم على العمل حيث أن استخدامها يشبع حاجات الأفراد الاجتماعية، وحاجات احترام الذات وتحسين الاتصال بين العاملين في المنظمات.
5. تحقق الرقابة الإيجابية وذلك عن طريق ضمان حسن سير العمل وليس تصيد الأخطاء والانحرافات كما هو الحال بالرقابة السلبية، ويتم ذلك على أساس عمل الفريق فتحل الرقابة الذاتية أثناء التنفيذ محل الرقابة الخارجية، وخلق روح الإخلاص والرغبة في الإتقان وخلق جو من الشعور بالحرية.

2. أسلوب (بيرت) أو أسلوب تقييم ومراجعة البرامج والمسار الحرج

Program Evaluation and Reviw Techenique (Pert) يعتبر هذا الأسلوب من أساليب بحوث العمليات. وهي من الأساليب البارزة والشائعة في مجال أداة البرامج والمشروعات في القطاع العام والخاص، ويهدف أسلوب بيرت إلى تخطيط وتقييم ومراقبة البرامج وذلك من أجل معرفة أفضل الطرق لتحقيق أعلى كفاية ممكنة.

كما يفيد أسلوب المسار الحرج في دراسة العلاقة بين الوقت والتكاليف لدى تنفيذ المشروعات والبرامج بطرق التنفيذ بأقل وقت ممكن.

* **طريقة إعداد شبكة بيرت:** تقوم على أساس تقسيم العمل المطلوب إنجازه (البرامج) إلى عدد من الأنشطة المستقلة التي تتم على نحو تتابعي معين انطلاقا من البداية إلى النهاية والعكس. وتبين علاقة التأثير فيما بينها تبعا لأحداثها وأوقاتها وفيما يلي مثال لتطبيق أسلوب بيرت:



ملاحظة: يمكن أيضا هنا وضع تكاليف الأنشطة التي يتألف منها البرنامج.

∴ أهداف أسلوب تقييم ومراجعة البرامج والمسار الحرج:

1. مساعدة الإدارة في اتباع التخطيط العملي للبرامج طويلة المدى.
2. مساعدة الإدارة في اتخاذ القرارات فيما يتصل باحتمالات التنفيذ وبدائل الاستفادة من الموارد المالية والبشرية والإمكانيات المالية المتاحة بغرض استخدامها بكفاية وفعالية.
3. يساعد الإدارة في الكشف عن المشاكل والانحرافات والأخطاء في حينها ليتم تصحيحها في الوقت المناسب وقبل استفحالها.
4. تزويد الإدارة بتقارير دقيقة، واضحة، ومستمرة عن سير العمل.

5. مساعدة الإدارة في تحسين الرقابة الإدارية أثناء عملية التنفيذ.
6. مساعدة الإدارة في تحديد احتمالات إنهاء المشروع (البرنامج) ككل في الوقت المحدد.

يتميز هذا الأسلوب عن الأساليب التقليدية للرقابة حيث أنه يركز على:

أ. رقابة الوقت (أزمنة أداء الأنشطة المختلفة).

ب. يطبق في المواقف التي تتضمن نوعا من عدم التأكد من متطلبات الوقت.

ج. يسمح للإدارة بمراقبة تكاليف المشروع (أو البرنامج) جنبا إلى جنب مع رقابة الوقت، وذلك عن طريق وضع تكاليف الأنشطة على شبكة بيرت.

3. **جدول الموازنة اليومية أو جدول جانت/خريطة جانت:** يعتبر من الإسهامات الرائدة في الرقابة على المشاريع أو البرامج وسمي بهذا الاسم نسبة لأحد رواد الإدارة الذين أسهموا في التطوير الفكري الإداري وهو (Henri L. Gant) ويعتبر الجدول أقدم الرسومات التوضيحية في مجال الرقابة على الإنتاج إلا أنه أكثر شيوعا.

ويتألف الجدول كما هو موضح بالشكل التالي:

البرنامج الزمني المحدد لإنجاز العمل

آذار نيسان أيار حزيران تموز آب أيلول تشرين أول

أ
ب
جـ
د
هـ

1. المحور الأفقي يمثل الوقت (الفترة الزمنية) لإنجاز العمل
2. المحور العمودي يمثل (أداء العمل) إنجاز العمل
3. الحرف Y والخط المتقطع يدل على الوضع في آخر يوم للعمل
4. الأحرف تدل على الأنشطة

* يهدف جدول جانت إلى قياس نشاط العامل يطول الوقت المطلوب لأداء العمل/مقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط. يركز هذا الجدول على رقابة الوقت حيث يبين أن العمل يتم وفق لما هو مقرر أو أن هناك تأخير في العمل أو تقدم أكثر مما هو مقرر، الأمر الذي يساعد المدير في تحديد الخطوات اللازمة لتصحيح الانحرافات -إن وجدت-

استنادا إلى ما سبق يظهر في الجدول السابق ما يلي:

1. الإنجاز الفعلي في النشاط	(أ) قد تم كما هو مخطط له.
2. الإنجاز الفعلي في النشاط	(ب) يسبق الإنجاز المخطط بأسبوع واحد.
3. الإنجاز الفعلي في النشاط	(ج) يحتاج إلى اسبوعين حتى يحقق أهدافه.
4. الإنجاز الفعلي في النشاط.	(د) سيسبق الأداء المخطط بثلاثة أسابيع.
5. الإنجاز الفعلي في النشاط.	(هـ) يظهر أن هناك مشكلة في الإنجاز الفعلي حيث أنه يحتاج إلى ستة أسابيع حتى يكون على الموعد المخطط له.

نستنتج مما سبق:

أن أهداف جانت شبيه تماما بأهداف أسلوب بيرت، إلا أن الأسلوب الأول ليس له المقدرة على مراقبة تكاليف المشروع (البرنامج) جنبا إلى جنب مع رقابة الوقت.

من أساليب الرقابة الأخرى

ثالثاً: عائد الاستثمار **Return on Investment**:

يعتبر العائد للاستثمار وهو ($\frac{\text{صافي الربح}}{\text{صافي مجموع الأصول}}$) وهو من أفضل المقاييس التي تدل على الأداء ويتميز بما يلي:

1. الشمول: كونه يمكن استخدامه في قياس كفاءة استخدام الأموال وكفاءة عمليات الإنتاج والتسويق.

2. عندما يستخدم كمقياس لأداء الأقسام، أو الفروع أو العمليات المرحلية أو قياس ربحية منتجات معينة، فإنه يساعد في الحكم على كفاءتها واتخاذ الإجراءات المناسبة لتصحيح انحرافات أدائها عن المستويات المعيارية.
3. يعتبر أداة جيدة للتخطيط إلى جانب كونه أداة مفيدة للرقابة.

رابعاً: النسب المالية **Finical Rates**

وتستخدم هذه الطريقة في الحكم على كفاءة الأداء في مجالاته المتعددة مثل الإنتاج، التسويق، أو الحكم على سلامة المركز المالي. حيث يتم مقارنتها عادة مع النسب المستخدمة في المنظمات المشابهة الناجحة أو مع النسب التي تعتبر مثالية أو مع النسب المستخدمة في السنوات الماضية ويتم بعدها تقرير مناسبتها أو عدم مناسبتها.

وهناك أنواع عديدة من النسب، مثل نسب السيولة، نسب الحماية، نسب التداول، نسب التشغيل، الربحية، الإنتاجية... الخ.

خامساً: مراجعة الخطط (المراجعة الإدارية) **Plans Follow**:

تعتبر إحدى الطرق الواسعة الانتشار في الرقابة الإدارية. وهي عملية إخلاء الأهداف، والسياسات، والبرامج والإجراءات والموازنات التقديرية باستمرار وخلال فترات زمنية محددة للمراجعة والمتابعة، وتحديد إمكانية إدخال التعديلات عليها في ضوء الظروف والأحوال المفاجئة.

وسائل الرقابة الإدارية على إعمال الإدارة العامة:

أهم الوسائل أو الأدوات المستخدمة في الرقابة الإدارية على إعمال الموظفين:

أولا: التقارير الإدراية:

هي التقارير التـي توضـع لتقـدير كفايـة العـاملين في الإدارة العامـة أو لبيـان كيفية سير الأعمال الإدارية. تنساب هذه التقارير مـن أسـفل الهيكـل التنظيمـي إلى أعلاه، متضمنة معلومات عـن عمليـة تنفيـذ الإعـمال أو سـلوك الأفـراد العـاملين في المنظمة وتأخذ التقارير الطريق العكسي من الإداريين إلى المرؤوسـين لنقـل البيانـات المتعلقة بسياسات الإدارة والبرامج التي تضعها والتوجهات الواجب تنفيذها.

* قـد تكـون التقـارير الإداريـة تنفذيـة تسـتهدف شرح كيفيـة سـير الأعـمال التنفيذية تسمى وسيلة رقابية.
* قد تكون استشارية إذ تساعد الإداري على اتخاذ القـرارات الأقـرب للحكمـة تسمى وسيلة توجيهية.

تقسم التقارير الإدارية تبعا للشكل إلى الأنواع التالية:

1)- المذكرات: هي الرسائل المتبادلة بين أقسام المنظمة الواحدة وتعتبر واسعة الانتشار في المنظمات الحكومية نظرا لضغط العمل الشـديد ولعـدم الدقـة الشديدة التي يقسم بها الاتصال الشفوي، ونقل البيانات يتطلـب تسـجيلا دائما لحاجة المنظمة، والنقل البيانات شفوا هناك احتمال للخطأ.

2) **التقارير الدورية:** هي التقارير التي تقدم بانتظام عن نشاط المنظمة وسير العمل فيها خلال فترة زمنية معينة.

هناك خصائص يجب أن تتوفر في هذه النوع من التقارير وهي:

1- ينبغي أن تحتوي التقارير الدورية على بيانات إحصائية كافية.

2- ينبغي أن تكون الحقائق والأرقام سهلة للمقارنة.

3- ينبغي عند عرض بيانات إحصائية على فترة طويلة تفسير أي زيادة غير عادية.

4- يجب العناية بالناحية الشكلية بما يحقق فعالية البيانات وسهولة استعابها وأن يكون فيها عناوين فرعية.

3)- **التقارير سير الأعمال الإدارية:** وهي التقارير التي تقدم من رؤوساء الإدارات العامة كتابة لإعطاء الإدارة عن أنشطة هذه الإدارات.

من أهم محتويات التقارير سير الأعمال الإدارية:

(1)- الغرض والأهداف من العملية أو المشروع.

(2)- ملخص العمليات التي سبق إنجازها.

(3)- تفاصيل عن الفترة التي يكتب التقرير عنها.

(4)- خاتمة التقارير ويبين فيها الخطوات القادمة بالنسبة لبرامج العمل.

من الجهة التي تستخدم هذه النوع من التقارير:

- ديوان الخدمة المدنية/الجهاز المركزي/ديوان المراقبة العام.

4)- **تقارير الفحص:**

- أن الهدف الرئيسي من التقارير الفحص ما يلي:

1. تحليل الظروف في الماضي والحاضر.

2. توضع هذه التقارير بعد تنفيذ برنامج مرسوم من الدراسة والفحص.

3. تعتبر تسجيل لبيانات غير معلومة مسبقا.

4. معالجة المشكلات والتوصيات.

5)- تقارير التوصية:

أن الهدف الرئيسي من التقارير التوصية ما يلي:

1)- تحسين خطة معينة.

2)- تهيئة ظروف خاصة تساعد على رفع الكفاية أو حل المشكلات.

3)- تميل إلى إبراز نواحي الضعف واقتراح الحلول.

6)- تقارير الكفاية: هي التقارير الدورية التي توضع كتابياً بواسطة الرؤوساء المباشرين بهدف قياس كافية أداء المرؤوسين من أداء مهامهم، وتكون هذه التقارير سرية/أو علنية من شأنها حفز الموظفين على الأداء الجيد.

* تهدف تقارير الكفاية إلى:

1- تحسين أداء الموظف وإنماء قدراته.

2- تحسين عملية الإشراف.

3- مساعدة الإدارة على التثبيت من صدق بعض العمليات المتعلقة بشؤون الموظفين.

4- مساعدة الإدارة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالموظفين كتوزيع المكافآت والترقية.

5- مساعدة الإدارة على اكتشاف الصعوبات التي تعترض الأداء الجيد في التنظيم.

* أن عملية تقييم أداء الموظفين في الخدمة المدنية ضروريا للأسباب التالية:

1)- يمثل التقييم أحد أدوات الرقابة علة كفاية الأداء الوظيفي.

2)- أن التقييم يجرد عملية التصعيد في المراكز السلطة والمسؤولية داخل الجهاز الإداري.

ثانيا: الإشراف الإداري:

يعتبر أحد وظائف الرقابة الإدارية التي تنفذ الأعمال وفقا للخطة.

والمقصود بها: ملاحظة جهود الموظفين بغية توجيها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات الشفهية أو الكتابية في القيام بالعمل على النحو المطلوب.

* أغراض الإشراف الإداري:

1)- التأكد من أن العمل ينفذ وفقا لمبادئ وأصول الإدارة.

2)- مساعدة الموظفين على إتقان أعمالهم.

3)- إلمام المشرف بالأعمال التي تمت مع اكتشاف ما قد يكون هناك من صعوبات.

4)- توجيه وتعليم الموظفين.

5)- تقييم قدرة ودرجة إتقان الموظفين لأعمالهم.

6)- إيجاد التوافق والتنسيق بين جهود الموظفين.

7) وضع مستويات إتقان الأعمال المختلفة.

* تتركز عملية الإشراف الإداري في الطرق التالية:

1- الملاحظة.

2- تبادل وجهات النظر/رئيس ومرؤوسيه.

3- تخطيط العمل .

4- الاجتماعات.

5- المتابعة الإدارية.

6- التفتيش الدوري والتفتيش المفاجئ.

ثالثا: الملاحظة الشخصية:

تعني اتصال مباشر بين الملاحظ والقائمين على العمل، أي رؤية ما يفعله المنفذين عن كثب والاستماع إلى وجهات نظرهم.

مزايا الملاحظة:

1- حصول الإداري على صورة حقيقية عن مواقف العمل وظروفه عند التنفيذ.

2- التعرف للإداري على الأفراد الذين يقومون بالعمل وآرائهم واقتراحاتهم.

3- تجعل المسؤولين أكثر قدرة على فهم تقدير التقارير الأخرى عن سير المنظمة.

رابعا: المتابعة

هي التعرف الدائم على كيفية سير العمل على ضوء الخطة الموضوعية ومدى التقدم في تحقيق أهدافها المرسومة. لابد من متابعة الأداء لمعرفة إذا كان هناك تقدما أو تحسنا.

خامسا: الشكاوي

تعتبر من أهم الوسائل الفعالة في الرقابة الإدارية، الشكاوي نوعان هما:

1- **شكاوي استرحامية:** وهي الشكاوي التي تقدم إلى المرجع نفسه الذي صدر عنه العمل الذي الحق الضرر بالشاكي.

2- **شكاوي التسلسلية:** وهي الشكاوي التي يقدمها المتضرر إلى رئيس الموظف المتسبب بالضرر.

5

الفصل الخامس

أجهز الرقابة الداخلية وحدات الرقابة الداخلية وديوان الخدمة المدنية في الأردن

الفصل الخامس

5

الفصل الخامس

أجهز الرقابة الداخلية ووحدات الرقابة الداخلية

وديوان الخدمة المدنية في الأردن

مقدمة:

جاءت فكرة إنشاء أجهزة ووحدات الرقابة الداخلية في الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة من أجل خدمة الإدارة العليا في مجال الرقابة على المال العام وضمان الالتزام بمستويات الأداء المخطط لإنجاز الأعراف المرسومة، والتأكد من الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق الخطط والسياسات الموضوعية، وتزويد الإدارات العليا بالمعلومات والبيانات عما يجري على أرض الواقع لغايات أحكام الرقابة والتنظيم.

إضافة إلى موضوع ديوان الخدمة المدنية من الأجهزة الحكومية الفعالة في الأردن والذي يخص القطاع العام، ويعد حجر الزاوية في التوظيف وذلك لأن مدى فاعلية هذا الجهاز في تحقيق رسالته يعتمد إلى حد كبير على موارده البشرية وما يتمتع به أفراده من مؤهلات ومهارات وقدرات، وما لديهم من طاقات ودوافع وطموحات.

كما نجد أن سياسة الاختيار والتعيين بالوظائف العامة في مختلف الوزارات والمؤسسات العامة تأخذ بعين الاعتبار ظروف مجتمعه السائدة

ومستويات تطوره الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والتقني ومدى وفرة إمكانياته البشرية والمادية وكفايتها لسد احتياجاته وتنفيذ خططه وبرامجه.

وحدات الرقابة الإدارية داخل الأجهزة الحكومية

إن من واجب هذه الأجهزة هي السيطرة على الأموال العامة والتعاون مع بعضها البعض على محاربة الأخطار على موظفي الدوائر الحكومية، وعدم كفاية الصلاحيات الممنوحة لوحدات الرقابة الإدارية الداخلية في تحقيق الأهداف المرجوة كما تم ذكره في سابق الأمر.

بموجب بلاغ رئيس الوزراء رقم (55) ورقم (31) لسنة 1992 تم الطلب من جميع الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة الرسمية إنشاء وحدات للرقابة الداخلية ضمن هياكلها التنظيمية وحدد البلاغ الهدف العام من إنشاء هذه الوحدات ونطاق عملها ومجالاتها، كذلك مهامها ومسؤولياتها ومؤهلات العاملين فيها، وحدد أيضا الإجراءات الواجب اتخاذها من قبل الدوائر المعنية لضمان وسلامة أداء هذه الوحدات وحدد كذلك ارتباطها التنظيمي بأعلى سلطة إدارية في الوزارة أو المؤسسة.

اختصاصات وحدات الرقابة الداخلية

حدد بلاغ رئيس الوزراء رقم (3) لسنة 1992 المهام والمسؤوليات المناطة بهذه الوحدات على النحو التالي:

1)- الفحص والتحقق من سلامة أساليب الأداء وإجراءات العمل والتوجيه بإلغاء أو تعديل كل ما يعيق الأداء الفعال أو الرقابة الفعالة.

2)- الفحص والتحقق من حسن استخدام وتشغيل عناصر الإنتاج البشرية والمادية وسلامة وسائل حمايتها وصيانتها وتنميتها والمحافظة عليها.

3)- تقييم نتائج الانحراف عن مستويات الأداء والخطط والسياسات المرسومة.

4)- تشخيص المشاكل القائمة وتقديم التوصيات بالإجراءات التصحيحية والحلول المقترحة.

5)- إبداء الرأي في أي موضوع ذي طبيعة إدارية أو فنية بناء على طلب السلطة العليا في الوزراء أو الدائرة الرسمية العامة التي ترتبط بها وحدة الرقابة الداخلية.

ومن أجل ضمان قيام هذه الوحدات بأداء دورها على أكمل وجه وبعيدا عن أي ضغوطات أو مؤشرات، فقد حرص البلاغ على أن يحدد موقع هذه الوحدات في الهيكل التنظيمي للوزارة أو الدائرة وأكد البلاغ على أن يوفر هذا الموقع لوحدة الرقابة الداخلية الأمور التالية:

1. الاستقلال التام عن تأثيرات خطوط السلطة لكافة المستويات الإدارية الأخرى.
2. ضمان تنفيذ التوصيات والإجراءات التصحيحية المقدمة أو المقترحة من قبلها.
3. تقديم التقارير مباشرة إلى الوزير ونسخة منها إلى الأمين العام أو المدير العام المرتبطة به إذا كانت الوحدة تابعة لمؤسسة رسمية عامة.

- المشاكل والمعيقات:

في مجال المشاكل والمعيقات التي تحد من عمل وحدات الرقابة الداخلية في القيام بمهامها ومسؤوليتها ما يلي:

1)- نقص الكوادر البشرية المؤهلة للعمل في وحدات الرقابة الداخلية.

2)- عدم وجود حصانة لموظفي وحدات الرقابة الداخلية مما يجعلهم عرضة للتنقل دائما إذا ما حاولوا تلمس أوجه الخلل والتقصير في أداء دوائرهم ومؤسساتهم.

3)- يلقي توصيات واقتراحات وحدات الرقابة الداخلية الاستجابة من بعض المستويات الإدارية المختلفة في الدوائر الحكومية لعدم قناعتهم بدور هذه الوحدات.

4)- عدم كفاية الصلاحيات الممنوحة لوحدات الرقابة الداخلية التي تمكنها من تحقيق الأهداف والمهام المنوطة بها.

5)- إن إنشاء وحدات الرقابة الداخلية في بعض الدوائر والمؤسسات الحكومية مجرد إجراء شكلي، حيث أنها لا تمارس مهامها ومسؤولياتها كما حددها بلاغ رئاسة الوزراء.

6)- النظرة السلبية لدور هذه الوحدات من قبل العاملين في كثير من المؤسسات الحكومية.

7)- لا يزال اهتمام أنظمة الرقابة الداخلية ينصب على جانبها المالي أكثر من الجانب الإداري بشكل واضح.

التوصيات التي يركز على الباحثين لتفعيل دور وحدات الرقابة الداخلية في الأردن:

1. تحديث ومتابعة المستجدات التي تطرأ على الوسائل والتقنيات المستخدمة في الرقابة المالية والإدارية.
2. زيادة الاهتمام في تطبيق مفهوم التمكين للموظفين العاملين في الأجهزة ووحدات الرقابة الداخلية.

3. العمل على تحديث المعايير تبعا للتطويرات التي تتطرأ على العمل الإداري.

جهاز ديوان الرقابة والتفتيش الإداري

يعد ديوان الرقابة والتفتيش الإداري من أحدث أجهزة الرقابة الإدارية في الأردن، جاء إنشاء هذا الجهاز متأخرا مقارنة مع معظم الأقطار العربية، وهذا لا يعني بأي حال من الأحوال غياب الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية، وسوف يتم تناول جهاز ديوان الرقابة والتفتيش الإداري من خلال بيان هيكلة وتكوينه واختصاصاته ووسائل ممارستها والتطرق للمعايير الرقابية التي يستخدمها في ممارسة عمله الرقابي وإبراز المعيقات التي توجد في عمله.

هيكلية ديوان الرقابة والتفتيش الإداري

يرتبط ديوان الرقابة والتفتيش الإداري برئيس الوزراء الأمر الذي يساهم في إعطاء الديوان سلطات وصلاحيات واسعة، ويؤلف الهيكل التنظيمي للديوان من رئيس يعين وتنتهي خدماته بقرار من مجلس الوزراء مقترن بالإدارة الملكية ويرتبط بالرئيس أمين عام يتولى اقتراح سياسات عمل الديوان وإعداد خططه وبرامجه، ويتألف الديوان كذلك من عدد من المديريات والتي تتمثل بالآتي:

1- مديرية الشؤون الإدارية والمالية: تتولى القيام بالأعمال الخاصة بالشؤون المتعلقة بالموظفين المستخدمين في الديوان وإدارة الشؤون المالية الخاصة بالديوان.

2- مديرية الشؤون القانونية: وتتولى جمع القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالوزارات والدوائر الحكومية تصنيفها وتبويبها.

3- مديرية المتابعة والدراسات والتطوير: وتتولى جمع البيانات والمعلومات المتعلقة بالهياكل التنظيمية للدوائر والوصف وتصنيفها الوظيفي الخاصة بها وعدد الموظفين فيها ومؤهلاتهم وخبراتهم ودراسة الإجراءات التي تحكم سير العمل.

4- مديرية قطاع المال والاقتصاد: وتتولى القيام بأعمال الرقابة والتفتيش على الدوائر والمؤسسات الحكومية ذات الطابع الاقتصادي والمالي كوزارة المالية والبنك المركزي.

5- مديرية قطاع الخدمات: وتتولى القيام بأعمال الرقابة والتفتيش على الدوائر والمؤسسات الحكومية ذات الصيغة الخدمية كوزارة الداخلية ووزارة النقل.

6- مديرية قطاع الموارد البشرية والتوجيه: وتستند إلى هذه المديرية أعمال الرقابة والتفتيش الإداري على الدوائر والمؤسسات الحكومية العاملة في مجال الموارد البشرية والتوجيه، كوزارة التربية والتعليم ووزارة التخطيط وديوان الخدمة المدنية.

ويرتبط بالهيكل فرعين أحدهما في اربد والآخر في العقبة، لتولي مهام الرقابة والتفتيش في تلك المناطق والآمر هناك يفعل دور اللامركزية في عملية الرقابة على الأجهزة الحكومية.

اختصاصات الديوان الرقابة والتفتيش الإداري

يمارس ديوان الرقابة والتفتيش الإداري اختصاصات رقابية واسعة في النشاط الإداري، وقد حددت المادة (8) من نظام الديوان هذه الاختصاصات بالآتي:

1)- متابعة تنفيذ الدوائر الحكومية للقرارات والتعليمات والبلاغات الصادرة عن الجهات المختصة بمقتضى القوانين والأنظمة المعمول بها.

2)- التحقق من تنفيذ الدوائر لخططها وبرامجها الإدارية.

3)- دراسة الإجراءات الإدارية المعمول بها في الدوائر الحكومية والكشف عن أسباب قصور الأداء إذا وجدت، واقتراح الأساليب الكفيلة بتطور تلك إجراءات وتبسيطها.

ديوان الخدمة المدنية في الأردن

مفهوم الخدمة المدنية

هي خدمة العاملين في الوزارات والمديريات والمؤسسات والمصالح والشركات العامة سواء كانت تتبع الإدارة المركزية أو الإدارة المحلية، وهي تتميز عن الخدمة العسكرية والخدمة في المؤسسات الأهلية والخيرية والدينية من حيث طبيعة العلاقة بين تربطهم بالدولة.

أيضا هي عبارة عن مجموعة من العاملين في المجال المدني في الحياة العامة، إضافة إلى مجموعة من الحقوق والواجبات والقواعد القانونية التي تنظم الدخول في هذه الخدمة وتنظيم ممارسة العمل الوظيفي.

بمقتضى "نظام الخدمة المدنية" تعتمد قرارات وإجراءات الجهة المختصة بالتعليم العالي المتعلقة بالعبارات التالية:

1- المساعدة المعتمة.

2- الدراسة الجامعية النظامية.

3- الدراسة الجامعية الأولى (الإجازة أو الليسانس أو البكالوريس).

4- الشهادة الجامعية الثانية (الماجستير).

5- الشهادة الجامعية الثالثة (الدكتوراه).

6- شهادة الهندسة التطبيقية.

7- الشهادة الجامعية بالانتساب.

على كل دائرة حكومية بالتعاون مع الديوان القيام بما يلي:

1- أن تحدد حلجتها السنوية من الوظائف في ضوء التعليمات التي يصدرها مجلس الوزراء.

2- أن تختار للوظيفة الشخص الذي تتناسب قدراته ومؤهلاته وخبراته مع متطلبات وواجبات الوظيفة وفقا للأسس والمعايير المقررة لهذه الغاية.

3- أن تعد مشروع نظام خاص بتنظيمها الإداري تحدد فيه أهدافها والمهام الموكولة إليها.

4- أن توفر وسائل العمل الضرورية للموظف لتحسين أدائه لواجباته، مع مراعاة الاقتصاد في النفقات والحرص على أموال الدولة.

5- أن تعتمد نهجا واضحا للنظر في الشكاوى المقدمة من الموظف والرد على شكوى أو ظلم ترد عليها.

يتولى "ديوان الخدمة المدنية" المهام والصلاحيات التالية:

1)- متابعة تطبيق أحكام هذا النظام والتحقق من تطبيق الدوائر لأحكام التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية بصورة سليمة وعليها في سبيل ذلك القيام بما يلي:

أ- الاتصال بالدوائر للحصول على البيانات والإحصائيات المتعلقة بموظفيها بصورة خاصة أو بشؤون الخدمة المدنية بصورة عامة.

ب- الاطلاع على السجلات والوثائق والملفات المتعلقة بالموظفين أو بشؤون الخدمة المدنية في أي دائرة إذا دعت الحاجة لذلك.

2)- وضع أسس للامتحانات التنافسية بين المتقدمين؛ للتعيين في الوظائف واتخاذ الإجراءات اللازمة لعقدها وفقا لمتطلبات الوظيفة المعلن عنها بالتنسيق مع الدوائر المعنية.

3)- دراسة حاجة الدوائر من الوظائف وحصر أعداد الموظفين الفائضين عن حاجة أي دائرة لنقلهم إلى دائرة أخرى والتنسيب للمجلس، قبل إعداد جدول للتشكيلات الوظيفية لاستكمال إجراءات نقلهم وفقا لأحكام هذا النظام بالتنسيق مع الدائرة المعنية.

4)- أي مهام تتعلق بالخدمة المدنية يكلفها بها رئيس المجلس.

5)- على الديوان أن يقدم إلى المجلس تقريرا سنويا عن أعماله وإنجازاته وخططه المستقبلية لعرضها على مجلس الوزراء.

يشكل مجلس يسمى "مجلس الخدمة المدنية" برئاسة وزير التنمية الإدارية وعضوية كل من

(1)- وزير المالية.

(2)- وزير العمل.

(3)- وزير التعليم العالي والبحث العلمي.

(4)- وزير التربية والتعليم.

(5)- رئيس ديوان التشريع والرأي.

(6)- رئيس ديوان الخدمة المدنية.

(7)- أربعة أشخاص من ذوى الخبرة والاختصاص يعينهم مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة.

يتولى المجلس وضع السياسة العامة للخدمة المدنية، وتوجيه الجهود المبذولة في تنفيذها لتطوير الجهاز الإداري في المملكة لتأمين درجة عالية من الفعالية والكفاءة للجهاز والمشاركة في خطط التنمية الشاملة لضمن الاستخدام الأمثل للقوى البشرية والموارد المتاحة في تنفيذ تلك الخطط بما في ذلك ما يلي:

1- تنظيم أجهزة الخدمة المدنية والعمل على تطويرها.

2- اقتراح التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية.

3- وضع الخطط العامة لإعداد الموظفين وتدريبهم بما في ذلك الأسس العامة لبرامج التدريب ومستوى كل منها.

4- إقرار تعليمات وصف الوظائف وتصنيفها وتعديلها بناء على الدراسات التي يعدها الديوان مع الدوائر لهذه الغاية.

5- تقديم التوصيات إلى مجلس الوزراء المتعلقة بالرواتب والأجور والعلاوات والحوافز والمكافآت بما يتناسب ومسؤوليات الوظيفة والمؤهلات والخبرات التي يجب توافرها في الموظف الذي يشغلها.

6- إعداد مشروعات الأنظمة الخاصة بأجور ومكافآت البحوث والدراسات والتدريب الإداري وأي أنواع أخرى من الجهود والأنشطة المتعلقة بالتنمية الإدارية.

7- إبداء الرأي بالتشريعات المتعلقة بأنظمة التنظيم الإداري للدوائر المحالة إليه، وفقا لأصول التشريعات المقررة تمهيدا لاستكمال الإجراءات اللازمة لإصدارها.

8- وضع أسس ومعايير تقييم الأداء المؤسسي.

الوظيفة العامة وفئاتها

تعريفات

- إن الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة أخلاقية يتم أشغالها على أساس الجدارة.

- باستثناء وظائف الفئة العليا، لا يجوز أشغال أي وظيفة عامة دون إجراء امتحانات تنافسية.
- تصنف الوظائف إلى مجموعات تتضمن كل منها الوظائف المتماثلة من حيث طبيعة عملها ومستوى مهامها والمؤهلات المطلوبة لأشغالها.

تقسيمات الوظيفة العامة

(أ)- تقسيم الوظيفة العامة في الدوائر إلى الفئات التالية:

1- الفئة العليا:

تتولى هذه الفئة المهام والمسؤوليات المحددة لها من هذا النظام.

2- الفئة الأولى:

تحدد مهام وظائف هذه الفئة بموجب تعليمات وصف الوظائف وتصنيفها التي يقرها مجلس الخدمة المدنية ولا يعين في أي منها من كان يحمل الشهادة الأولى كحد أدنى.

3- الفئة الثانية:

تحدد مهام وظائف هذه الفئة بموجب تعليمات وصف الوظائف وتصنيفها التي يقرها المجلس ولا يعين في أي منها إلا من كان يحمل الشهادة الجامعية الأولى حدا أدنى.

4-الفئة الثالثة:

تحدد مهام وظائف هذه الفئة بموجب تعليمات وصف الوظائف وتصنيفها التي يقرها المجلس ولا يعين منها إلا من كان يحمل شهادة الدراسة الثانوية العامة أو ما يعادلها حد أدنى.

5- الفئة الرابعة:

وتشمل وظائفها المستخدمون في الوظائف الحرفية والمهنية والخدمات المساعدة وتحدد مهام هذه الوظائف بموجب تعليمات وصف الوظائف وتصنيفها التي يقرها المجلس، ولا يجوز أن يعين فيها إلا من كان تحصيله العلمي يقل عن شهادة الدراسة الثانوية العامة ولا ينقل موظفو هذه الفئة إلى أي من الفئات الأخرى كما لا يجوز تكليفهم للقيام بمهام وظائف هذه الفئات.

(ب)- تقسيم الموظفين في الدوائر إلى:

1)- **موظفين دائمين:** وهم الذين يعينون في وظائف دائمة ذات درجات محددة في جدول تشكيلات الوظائف.

2)- **موظفين بعقودن:**وهم الذين يعينون بموجب عقود في وظائف مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف أو على حساب المشاريع أو على حساب رواتب الموظفين المنفكين عن العمل بسبب الإعارة أو الإجازة الدراسية أو الإجازة دون راتب وعلاوات.

التعيين

- يشترط بمن يعين في أي وظيفة أن يكون:

1- أردني الجنسية.

2- أكمل الثامنة عشرة من عمره بوثيقة رسمية.

3- سالما من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص على أنه يجوز تعيين ذي الاحتياجات الخاصة إذا لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة المرجع الطبي المختص على أن تتوافر فيه الشروط الأخرى للياقة الصحية.

4- غير محكوم بجناية (باستثناء الجرائم ذات الصفة السياسية) أو بجنحة مخلة بالشرف والأمانة والأخلاق والآداب العامة.

5- تحسين السيرة والسلوك.

أسس التعيين في الوظائف الحكومية

كيف يتم احتساب الترتيب التنافسي؟

حسب النظام الجديد لسنة (2003) يتم أعداد قوائم التنافس للترشيح للتعيين لإجراء الامتحانات التنافسية بحد أعلى (100) نقطة، يتم توزيعها حسب الأمور التالية:

1- الشهادة الجامعية حيث يخصص لها (30) نقطة

التقدير	ممتاز	جيد جدا	جيد	أقل من جيد
العلامة	84 فما فوق	84-76	76-68	68-59
النقاط	30	23	16	9

2- الشهادة الثانوية العامة حيث يخصص لها (20) نقطة

العلامة	100-90	90-80	80-70	70-60	دون 60
النقاط	20	16	12	8	4

3- حسب الأقدمية حيث يخصص لها (50) نقطة

السنة	قبل 1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
النقاط	50	46	42	38	34	30	26

السنة	2000	2001	2002	2003
النقاط	22	18	14	10

مثال

إذا كان هناك شخص ما أنهى الدراسة الجامعية بتقدير جيد جدا فإنه يحصل على (23) نقط، وأيضا أنهى الدراسة الثانوية بعلامة (75) فإنه يحصل على (12) نقطة، وكان قد تخرج من الجامعة سنة (1999) فإنه يحصل على (26) نقطة. وبذلك عند جمع النقاط يحصل على (61) نقطة.

إجراءات التعيين

(1)- يقدم طلب التعيين في "الخدمة المدنية" على النموذج الذي أرفق مع هذا الموضوع والذي يعده الديوان لهذه الغاية وعلى النحو التالي:

أ- إلى الديوان لحملة الشهادة الجامعية.

ب- إلى الدائرة المختصة لمن يقل مؤهله العلمي عن الشهادة الجامعية الأولى.

(2)- على طالب التعيين عند التنسيب بتعينه تقديم جميع الوثائق اللازمة بما في ذلك المؤهلات العلمية والخبرات العلمية مصدقة حسب الأصول ولا ينظر في أي بيانات أو وثائق تتعلق بتلك المؤهلات والخبرات يتم تقديمها بعد صدور قرار تعيينه ولا تؤخذ أي منها بعين الاعتبار ولا تعتمد في إجراء أي تعديل مهما كان نوعه على وضعه الوظيفي أو في إعادة النظر في هذه الوضع.

(3)- يرشح الديوان إلى الدائرة لكل وظيفة عشرة أشخاص من حملة الشـهادات الجامعية من أبناء المحافظة ممن حصلوا على أعـلى النقـاط كـما تـم ذكرهـا من خلال البحث، حيث أن ذلك يعد من خلال هدف إخضاعهم للامتحانات التنافسية.

(4)- يقوم الديوان بالتعاون مع الدوائر بإجراء امتحانـات تنافسـية عـن طريـق إعلانها في الجريـدة الرسـمية، وترتيـب قـوائم بأسـماء النـاجحين فيهـا وفقـا لنتائجهم الأعلى درجة فالأدنى.

(5)- يستثنى من أحكام النقطتـين (3) و (4) المرشـحين للتعـين في وزارة التربيـة والتعليم والوظائف المهنية في وزارة الصحة حيث يتم ترشـيح شـخص واحـد لكل وظيفة من هذه الوظائف وفقا لأسس التعين التي ذكرت سابقا.

* وحديثا قام الديوان بتحديث إجراءات التعين في الـدوائر عـن طريـق تجديـد الطلبات وإعادة صيغها.

- استبعاد الموظفين في القطاع الخاص عن التوظيف في الوظـائف الـديوان. عـن طريق نموذج الطلب الذي حدد ذلك وبواسطة الكمبيوتر حيث أصـبح كـل شخص مدخل على الكمبيوتر والـذي يعمـل في القطـاع الخـاص عـن طريـق الضمان الاجتماعي، أي عند إدخال الاسم يظهـر إذا كانـت يعمـل في القطـاع الخـاص أم لا. وبـذلك يـتم ترشـيح فقـط الـذين لا يعملـون مـن أصـحاب الشهادات للعمل.

ملخص **Abstract**

يمكن القول أن هاذان الجهـازان حساسـان وهامـان جـداً في حقـل الحكومـة، حيث أن أجهزة الرقابة الإدارية الداخلية تلعب دورا فعال في الحفاظ عـلى الصـالح العام للموظفين، وأيضا على أجهزة الخدمة المدنية للقضاء على الوساطة والمحسوبية ليكن التوظيف حسب الجدارة فقط. حيث تم الحديث عن هذا الموجز في:

أولا: أجهزة ووحدات الرقابـة الداخليـة في الحكومـة الأردنيـة، يمكـن تلخيصـها فيما يلي:

- وحدات الرقابة الإدارية داخل الأجهزة الحكومية.
- اختصاصات وحدات الرقابة الداخلية.
- المشاكل والمعيقات والتوصيات لوحدات الرقابة الداخلية.
- أجهزة ديوان الرقابة والتفتيش الإداري وهيكليته واختصاصاته.

ثانيا- ديوان الخدمة المدنية في الأردن، ويمكن تلخيصها فيما يلي:

- مفهوم الخدمة المدنية.
- المهام والصلاحيات التي يقوم بها ديوان الخدمة المدنية.
- دور مجلس الخدمة المدنية في وضع السياسة العامة.
- الوظيفة العامة وفئاتها.

وفي النهاية نتمنى أن تكون هذه المعلومات التي قدمت عن هاذين الجهازين فيها الفائدة والمعرفة للجميع......والله الموفق.

6

الفصل السادس

الفساد الإداري ودور الحكومة في الحد منه في الأردن

الفصل السادس

6

الفصل السادس

الفساد الإداري ودور الحكومة في الحد منه في الأردن

الإجراءات الحكومية في مكافحة الفساد الإداري:

أولاً: دور ديوان الرقابة والتفتيش الإداري.

ثانياً: انعقاد الفسادالإداري وتفعيل توصياتها.

ثالثاً: دور حكومة الثورة البيضاء في مجال مكافحة الفساد الإداري.

رابعاً: دور مديرية الفساد في تفعيل العقوبات والتقليل من مظاهر الفساد.

أولاً: دور ديوان الرقابة والتفتيش الإداري في مكافحة الفساد:

أنشئ ديوان الرقابة والتفتيش الإداري عام 1992، ويهدف لتطوير

(1) الإجراءات والأعمال الإدارية في الوزارات والدوائر الحكومية.

(2) تحسين الأداء والإنتاج فيها.

(3) تنفيذ الدوائر الحكومية لخططها وبرامجها الإدارية والتأكد من تنفيذ هـذه الخطط.

(4) الكشف عن أسباب قصور الأداء.

(5) دراسة أي قضية تحال من رئيس الوزراء للديوان.

(6) التحقق في المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظفون الحكوميون.

(7) متابعة أعمال وحدات الرقابة الداخلية في الوزارات والدوائر الحكومية للتأكد من قيامها بعملها بالشكل المطلوب والتنسيق الدائم معها في مجال رقابة الأداء.

ولكن دور ديوان الرقابة والتفتيش لا يزال ضعيفاً إذا ما تم إعطاؤه المزيد من السلطات والصلاحيات في مجال العقوبات وإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات.

ثانياً: انعقاد ندوات مكافحة الفساد الإداري في الأردن:

انعقدت الندوة الأولى بتاريخ 26-1995/11/27 حيث نظمتها وزارة التنمية الإدارية بالتعاون والتنسيق مع وزارة العدل وبمشاركة مسؤولين ومختصين وخبراء في مختلف المجالات الإدارية والتربوية والتعليمية والأمنية والإعلامية والقانونية، وأشارت الندوة إلى دور التشريع والقضاء والرقابة البرلمانية والمالية والإدارية ودور الإعلام والرأي العام في مكافحة الفساد، وأكدت على أن الموظف العام على وجه العموم نظيف ونزيه ومجد في عمله وغير قابل للانحراف والفساد بالرغم من وجود فئة قليلة من الموظفين تسيء إلى مجمل صورة الموظف العام.

وتم الإشارة إلى هذه الندوة إلى عالمية ظاهرة الفساد وتبني الأمم المتحدة لها والمطالبة بوضع الميثاق الأخلاقي العام إيماناً بأن مشكلة الفساد لا تقتصر على دولة من الدول ولابد من تعاون الدول في الحد من انتشار هذه الظاهرة ومكافحتها بالطرق المناسبة.

الندوة الثانية عقدت بتاريخ 16-1995/12/17 حيث نظمتها وزارة التنمية الإدارية بمشاركة عدد من الوزراء والأمناء العامين وممثلين عن

القطاعات المختلفة في الدولة، حيث قدمت أوراق عمل من خبراء قاموا بعرض تجارب بلوائهم في مكافحة الفساد مثل أوغندا وسنغافورة وأمريكا، إضافة لعرض عن منظمة الشفافية الدولية ودورها في مكافحة الفساد.

وقام الخبراء بعرض دور أجهزة مكافحة الفساد في بلدانهم في التصدي لهذه الظاهرة وقام الباحث بعرض موجز لتجارب هذه الدول في مكافحة الفساد وكيفية الاستفادة منها في مكافحة الفساد في الأردن وذلك في بداية البحث.

ثالثاً: دور الحكومة في مكافحة الفساد الإداري:

تؤكد الحكومة بأنها ستحارب الفساد بكل أنواعه وأنها لن تتهاون ولن تساوم في ذلك وأن الأمر لا يتعلق باحتواء الفساد بل بمتابعته والقضاء عليه قضاء تاماً باستخدام القانون.

ويرى الباحث أن توجهات الحكومة الحالية تبشر بالخير إذا ما تم الالتزام بها من خلال البدء الفعلي بمحاسبة المتورطين بالفساد من كبار الموظفين والوزراء السابقين ومن شأن هذه المحاسبة أن تردع المتورطين الآخرين على الأقل وتفضح المتطاولين على المال العام وكل أساليبهم في الفساد.

والحكومة وحدها لا تستطيع مكافحة الفساد دون مشاركة جميع الفعاليات السياسية والبرلمانية والشعبية والاقتصادية والاجتماعية بعقد العديد من الندوات وتفعيل توصياتها وتطبيقها في الواقع العملي، والاستفادة من تجارب الدول المختلفة في مكافحة الفساد الإداري ونقل ما يناسب ويوائم بيتنا من هذه التجارب.

وهنا لابد من تعزيز مفهوم النزاهة في العمل الحكومي والأداء الوظيفي، ولابد أن تبدأ الحكومة في إعادة النظر في التركيبة الإدارية

وأسس اختيار الكوادر القيادية وإفساح المجال للشباب في قيـادة المؤسسـات الحكومية وقد أحسنت الحكومة صنعاً عندما أحالت عدد كبير من الموظفين الـذين زادت مدة خدمتهم عن ثلاثين عاماً على التقاعد لإفساح المجـال للقيـادات الشـبابية في إدارة المؤسسات الحكومية المختلفة.

وكذلك لابد من تعزيز المؤسسة في اتخاذ القرار وكبح المزاجية والفردية وذلـك لتعزيز ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة، حيث أن انعدام واختلاف ميزانها يعتـبر مـن أهم أسباب الفساد حيث يؤدي إلى الفجوة بين المصلحة العامة والمصلحة الشخصية أو العشائرية الضيقة.

رابعاً: دور مديرية مكافحة الفساد في تفعيل العقوبات والتقليل من مظاهر الفساد:

أنشئت مديرية مكافحـة الفسـاد بتكليـف مـن جلالـة الملـك وهـي دائـرة في المخابرات العامة بتاريخ 1996/3/23.

أعطيت هذه المديرية مهمـة مكافحـة الفسـاد كـدائرة مـن دوائـر المخـابرات العامة كونها تملك المعلومات وتتصرف بحس أمني وتحمي مصدر المعلومة.

وتعتمد مديرية مكافحة الفساد لا تهمل أية معلومة تصل إليها مهما صـغرت هذه المعلومة، بل يتم متابعتها باهتمام بالغ حتى يتم التحويل للقضاء بأدلة واضحة وحتى لا يعطى الشخص الفاسد الفرصة لنيل صك البراءة وهو غير برئ.

والمديرية تتابع أي قضية فساد مالي أو إداري أو كل ما من شأنه الحاق الضرر بمصالح وحقوق المواطنين أو يعيق العمل أو الاستثمار دون الالتفات إلى

حجم ومستوى الأشخاص المتورطين في هذه القضايا فليس هناك سقف وظيفي في مجال محاربة الفساد.

وتحال القضايا التي تم متابعتها من المديرية إلى النائب العام أو المحاكم المختصة من خلال مدعي عام منتدب من وزارة العدل وموجود في المديرية، كما تتم جميع الإجراءات والوقائع التي تقوم بها المديرية من خلال التحقيقات والضبوطات بالطرق القانونية ومن خلال الضابطة العدلية المنتدبة من الأمن العام في المديرية.

أما قضايا الفساد الكبيرة والشخصيات المتنفذة فتتابع باهتمام بالغ ما يضمن أن تتم إجراءتها بدقة وبشكل قانوني وصولاً إلى أدلة قاطعة للإدانة، ليتم تحويل هذه القضايا إلى القضاء الأردني ليقول كلمته فيها.

وتواجه مديرية مكافحة الفساد صعوبات في متابعة قضايا الفساد وهي ليست متعلقة بالتردد في متابعة القضايا ارتباطاً بأسماء أو مكانة المتورطين فيها، بل لكون المتورطين من ذوي الخبرة والدراية الكاملة في القوانين والثغرات الممكن النفاذ منها واستخدام صغار الموظفين كمتورطين مباشرين سواء بوعي أو بدون وعي، لذلك فإن متابعة قضية معينة دون التأكد من سلامة الإجراءات القانونية وإمكانية متابعتها قانونياً وبنجاح سيدخل المديرية في قضية خاسرة وفي باب اغتيال السمعة.

ولاحظت مديرية مكافحة الفساد أن حجم ومستوى الفساد لمختلف المؤسسات الحكومية هو أقل بكثير من الصورة التي يجري الترويج لها حيث يتم تهويل الفساد في الأردن.

ومن أهم أهداف المديرية إضافة لملاحقة كافة أشكال الفساد تشكيل حالة من الردع لمن تسول لهم أنفسهم ممارسة أشكال مختلفة من الفساد وقد تحقق ذلك من خلال ملاحظة التراجع الكبير في العبث في المال

العام وفي المواقع المرتبطة بحقوق وخدمات المواطنين وهناك وقائع ثابتة لدى المديرية في هذا المجال.

ومن أبرز إنجازات المديرية متابعة الكثير من القضايا المتعلقة بالفساد لتفعيل دور مؤسسات الرقابة والتفتيش والمتابعة في مختلف المؤسسات والتي لم تكن قادرة على القيام بواجباتها على أكمل وجه لأسباب مختلفة قد تكون الروتين أو القصور أو الإهمال وعدم النية في المتابعة.

وطبيعة عمل مديرية مكافحة الفساد لا يتعارض مع مختلف المؤسسات الرقابية بل إن هناك انسجام كامل وتنسيق مشترك، وقد تستعين المديرية بمندوبين من هذه الأجهزة الرقابية في متابعة قضايا معينة.

والجدول التالي يبين عدد قضايا الفساد وعدد المحالين للمحاكم في بعض الدوائر والمؤسسات الحكومية.

نوع القضية	عدد القضايا	عدد المحالين للمحاكم
الجمارك والتهريب	27	45
الرشاوي	16	26
مخالفات التموين	16	17
الغش والتلاعب بالمواصفات	9	23
التزوير	7	34
الاختلاس	5	32

وقد تم ضبط أول عملية بتاريخ 1996/7/23 وهي عملية تهريب 800 كرتونة دخان، بالتنسيق مع دائرة الجمارك وبلغت قيمة الدخان

المهرب 250 ألف دينار أردني وتصل القيمة مع الغرامات حوالي مليون دينار أردني.

ومن أمثلة عمليات الضبط، الهواتف الخلوية المهربة، حيث وصلت معلومات للمديرية بأن 75% من الهواتف الخلوية المستعملة في المملكة مهربة.

وكذلك تم ضبط كمية كبيرة من المواد الغذائية الفاسدة في مستودعات إحدى الشركات، حيث لم تكن وزارتي التموين والصحة على علم بهذه المستودعات وأن فيها كميات من اللحمة ذات الفاسدة.

وتم ضبط أحد صالونات التجميل للسيدات الذي كان من المفروض أن يدفع 100.000 دينار لضريبة الدخل، حيث لم يكن يدفع سوى 2.000 دينار وتم تحويله لضريبة الدخل.

وتم ضبط أحد الأشخاص المصريين الذين يتابعون قضايا المواطنين في ضريبة الدخل ويقدم هدايا للمسؤولين.

وكذلك تم ضبط 400-500 طالب يدرسون في الجامعات الخاصة بوثائق غير صحيحة حيث أن شهادات الدراسة الثانوية الحاصلون عليها من الكويت مزورة والمديرية تقوم بملاحظة المزورين ولا تستطيع المديرية حبس الطلاب جميعهم، لذلك تم الطلب من الطلاب الذي يدرسون بوثائق مزورة أن ينسحبوا من الدراسة وقد تراجع بعضهم عن الاستمرار في التزوير.

ومن القضايا التي تم ضبطها قضية حديقة عبدون حيث تم استغلال مهندس في أمانة عمان الكبرى برشوة مقدارها دونم ونصف من الأرض مقابل إعادة الأرض المستملكة لأصحابها. من حالات

استغلال الوظيفة تم ضبط مراقبين في وزارة الصحة يقومون بإغلاق محلات كبيرة للضغط على أصحابها لدفع الرشوة.

وقامت المديرية مؤخراً بفتح ملفات لبعض الدوائر مثل أمانة عمان الكبرى ومؤسسة المواصلات وسلطة المياه ودائرة الجمارك.

وبالرغم من صعوبة اجتثاث الفساد نهائياً إلا أن مديرية مكافحة الفساد تحاول أن تحجمها وتضع العراقيل والظروف الصعبة أمام الفاسدين لتقليل الكسب من الفساد.

الاستراتيجية الوطنية الشاملة لمكافحة الفساد الإداري:

لابد من استراتيجية لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية تساعد وتكمل الإجراءات التي تعالج المشكلة الفورية فتشكل بذلك إجراءات وقائية احترازية علاجية يمكن تطبيقها على المدى البعيد ومن الجوانب التي يجب أن تتضمنها هذه الاستراتيجية ما يلي:

1. جانب تثقيفي توعوي عام تلعب فيه المؤسسات التعليمية والتربوية والثقافة دور أساسي في القضاء على الفساد في مهده. ويرى الباحث أن هذا الجانب لا يكتب له النجاح إلا في ظل استراتيجية تعاونية تنسيقية بين مختلف الأطراف المعنية لمكافحة الفساد الإداري ومنها المؤسسات التعليمية والثقافية، فتكون مكافحة الفساد بذلك مكافحة للأسباب قبل النتائج تشكل ضبطاً وقائياً ناجحاً إذا ما أحسن تطبيقه في الواقع العملي ضمن منظومة مخطط لها بدقة.
2. جانب سياسي متعلق بالمحافظة على التوجه الاستراتيجي نحو الديمقراطية بالشكل الصحيح. ويرى الباحث هنا أن هذا الجانب

موجود في الأردن إذا ما أحسنت مؤسساته تطبيقه على الوجه المطلوب وبشكل فعال. فالديمقراطية في بداية عهدها ويجب التعامل معها على الوجه الذي وجدت من أجله وهو إتاحة المجال للتعبير عن وجهة النظر بحرية، فالمواطن له الحق أن يبدي وجهة نظره بالإجراءات الإدارية الحكومية نظرياً وتطبيقياً عند خروج الموظف على القانون، وله الحق أن ينتقد الموظف ويشتكيه لمسؤولية.

3. جانب اقتصادي متعلق بتطوير الاقتصاد وتوفير فرص العمل والقضاء على البطالة واجتثاث جيوب الفقر. وهذا الجانب برأي الباحث يقع على عاتق الحكومة أولاً وأخيراً، فالمواطن الذي يدرك ويعلم أنه سيحصل على الوظيفة بالطريق الصحيح لا يلجأ للطرق غير السليمة وغير الأخلاقية في البحث عن الوظيفة.

   والقضاء على جيوب الفقر قضاء على الفساد في نفس الوقت، فالموظف الذي يشعر باهتمام الحكومة به وتحسين وضعه المادي والمعيشي يقتنع بالابتعاد عن الفساد المادي المتمثل بالسرقة وقبول الرشوة أو قبول الهدايا من المواطنين مقابل تقديم الخدمات العامة لهم.

4. جانب تشريعي متعلق بأحكام التشريع وقواعده. وهذا الجانب برأينا يقع بداية على السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب الذي يقع على عاتقه دراسة متعمقة للتشريعات قبل إقرارها والابتعاد عن جوانب القصور والجمود وتعزيز شفافيتها، لتشكل تشريعات رقابية وقائية علاجية فتصبح وسيلة مهمة في مكافحة الفساد وليست سبباً فيه.

5. جانب قضائي متعلق بالمحافظة على استقلالية ونزاهة وقدرة القضاء

على القيام بدوره بمعزل عن الضغوط والتدخلات، وهنا نشير إلى القضاء العادل النزيه الذي يقطع الفرصة على كل من تسول له نفسه الخروج على القانون سواء كان موظفاً عاماً أو مواطناً، فالموظف أو المواطن يدرك أنه سيلقى عقوبة رادعة عند مخالفة القانون والتطاول على أخلاقيات المهنة، وهنا لابد من التأكيد على استقلالية القضاء ونزاهته بحدها الأعلى لأن الضغوط والتدخلات في القضاء سبب الفساد ومدعاة للظلم لا سمح الله.

6. جانب إداري متعلق بالوظيفة العامة وتطوير الإدارة العامة وضبط الإجراءات وتبسيطها وتفويض الصلاحيات والتأكيد على أخلاقيات الوظيفة العامة، ووضع ميثاق للموظف العام، وهنا لابد من تفعيل دور الرقابة الداخلية المتمثلة في وحدات الرقابة في الوزارات والمؤسسات الحكومية وتعزيز الرقابة الذاتية لدى الموظفين والولاء والإنماء للوطن.

وقبل ذلك تبسيط الإجراءات والسماح بالتفويض لضمان تحقيق التبسيط لهذه الإجراءات ووضع ميثاق للموظف العام تحدد فيه واجباته وصلاحياته لضمان قيامه بعمله بالشكل المناسب.

7. جانب بشري يتعلق بتنمية المصادر البشرية والتدريب المستمر وكذلك اختيار الموظفين على أساس الجدارة والكفاءة.

وهذا الجانب يتحقق بالتركيز على التدريب أثناء الوظيفة بشكل دائم وخصوصاً فيما يتعلق بأخلاقيات الوظيفة العامة وإحاطة الموظف بكل مستجدات وظيفته، على أن يكون هذا التدريب التنموي مبنياً على أسس سليمة وأساليب مناسبة ومن قبل مدربين أكفياء.

8. جانب رقابي متعلق بالرقابة البرلمانية والمالية والإدارية المتخصصة ودور الرقابة البرلمانية يتم من خلال تفعيل لجان الرقابة على أعمال الحكومة والوزراء، من خلال المساءلة وكشف الحقائق للمواطنين.

أما دور الرقابة الإدارية فيتمثل من خلال دور ديوان الرقابة والتفتيش الإداري في متابعة تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات بالشكل السليم ولكن هذا لا يكفي إذا لم يعط ديوان الرقابة والتفتيش سلطة عقابية لمرتكبيها لفساد وسلطة إلغاء المخالف للقوانين والأنظمة والتعليمات.

وكذلك دور الرقابة المالية المتمثل بالدور الذي يلعبه ديوان المحاسبة في الكشف عن المخالفات المالية في الوزارت والدوائر الحكومية ورفع التقارير لمجلس النواب ليتم دراستها ومناقشتها وتحولها للجهات المختصة للنظر فيها.

وديوان المحاسبة مازال محدوداً إذا ما أعطى سلطات عقابية وسلطات إلغاء القرارات المخالفة، وقد أحسن ديوان المحاسبة صنعاً في هذا العام عندما قام بنشر تقريره السنوي في الصحف المحلية للكشف عن الفساد المالي في الأجهزة الحكومية حيث أشار التقرير إلى أن خسائر خزينة الدولة جراء الفساد وسوء الإدارة لعام 1995 بلغت أكثر من 96 مليون دينار، ومن هذه المخالفات استخدام أحد الوزراء 8 سيارات حكومية لاستعمالاته الشخصية مما أدى إلى استهلاك أكثر من 15 ألف دينار من المحروقات.

وكذلك الأخطاء العفوية التي كلفت خزينة الدولة في إحدى القضايا أكثر من 800 ألف دينار وسوء التقدير وحساب الكلفة

الذي كلف الدولة في إحدى القضايا أكثر من 54 مليون دينار وبلغت قضايا الاختلاس حوالي 719 ألف دينار.

وقد استطاع ديوان المحاسبة أن يوفر على الدولة مبلغ 6.6 مليون دينار، أما حجم المخالفات في الوزارات فتراوح ما بين 120 ألف دينار في مؤسسة المتقاعدين العسكريين إلى 63 مليون دينار في وزارة التموين.

ومن أمثلة المخالفات ضبط أدوية منتهية الصلاحية في مستشفى الجامعة الأردنية بقيمة 32853 دينار بسبب خطأ وصف بأنه عفوي وغير مقصود.

9. جانب المشاركة الشعبية المتمثلة بالأحزاب والرأي العام والصحافة.

وهنا لابد من تشجيع المواطنين ومؤسسات الرأي العام على إدانة واستنكار وكشف الفساد الإداري وإظهاره بشكل حقيقي ليس مبالغ فيه "لأن التهويل في الحديث عن الفساد لا يقل خطراً عن التستر عليه".

ويرى الباحث أن هذه الجوانب مكملة لبعضها ولا يمكن فصلها أو التقليل من أهمية أي جانب منها لأنها جوانب استراتيجية تشكل وحدة متكاملة وتصب في بوتقة واحدة، وغياب أي منها يعتبر نقصاً وفجوة تضعف أو توقف مسيرة مكافحة الفساد الإداري والقضاء عليه.

الخلاصة والتوصيات:

لا يستطيع أي منا أن ينكر أو يتجاهل وجود الفساد الإداري في مؤسساتنا المختلفة، ذلك لأن الموظف الحكومي إنسان يخطئ ويصيب ويخرج عن القواعد الأخلاقية إذا سولت له نفسه ذلك في ظل غياب العقيدة السليمة والرقابة الذاتية النابعة من المسؤولية الشخصية.

والفساد الإداري الذي أصبح شغلنا الشاغل لابد من تحديد معالمه للتعرف على أسبابه لنتمكن من علاجه بالقضاء على هذه الأسباب فقطع ذيل الأفعى لا يكفي مع وجود الرأس الذي يحمل السم.

ولابد من إدراك أن الفساد الإداري ناتج عن تراكمات وممارسات سببت حدوثه ولابد من التساؤل عن هذه التراكمات وعن تدني مستوى أخلاقيات المهنة وكيفية التعامل مع ظاهرة الفساد بكل مسبباتها.

وبالإجابة على ذلك نتمكن من وضع أيدينا على الجراح الناجمة عن خدش أخلاقيات الوظيفة العامة، ثم نتعرف على نقطة البداية ونقطة النهاية ومحور هذه المشكلة وهو الإنسان، الموظف العام والمسؤول المواطن والمراقب، وبإصلاحه تصبح الوظيفة العامة وبفساده تفسد وتفشل في تحقيق أهدافها لذلك لابد من بداية تأخذ بالأمور التالية لتكون بداية سليمة وفي الاتجاه الصحيح.

1. أن نستثني مرتكبي الفساد من أي عفو خاص، ونعتبر جرائم الفساد كالجرائم الخطرة كالقتل، وأن نشعر مرتكبي الفساد بأن تكلفة الفساد عالية نسبة للمردود الذي يتأتى منه وأن نشهر بمرتكبي الفساد كما فعلت سنغافورة، حيث تصنف الدوائر

والمؤسسات الحكومية كل فترة حسب حجم الفساد فيها ويعرض التصنيف على التلفاز.

2. هناك العديد من الجهات الرقابية المعنية بمكافحة الفساد في الأردن ومنها ديوان المحاسبة وديوان الرقابة والتفتيش الإداري وديوان الخدمة المدنية ودائرة الموازنة العامة ووزارة التنمية الإدارية ودائرة مكافحة الفساد ووحدات الرقابة الداخلية، إضافة لرقابة الوزارات على بعض المؤسسات كرقابة وزارة الشؤون البلدية والقروية على البلديات والمجالس القروية. يجب أن توحد هذه الجهات تحت مظلة واحدة وأن ترتبط بالسلطة التشريعية لضمان عدم التحيز للسلطة التنفيذية، وهناك توجه لدى الحكومة للبدء في ذلك، حيث تتجه النية لإلغاء وزارة التنمية الإدارية وزيادة التنسيق بين الأجهزة الرقابية لضمان عدم تداخل الصلاحيات وليتمكن المواطن والموظف العام من معرفة الجهة الرقابية المسؤولة عن أي موضوع يريده.

7

الفصل السابع

مبدأ شرعية الرقابة

الفصل السابع

7

الفصل السابع

مبدأ شرعية الرقابة

مقدمة:

عرفنا أن الرقابة الإدارية لتحقق من قيام العمل على أساس الأهداف المرسومة وضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة والدراسة العلمية للرقابة الإدارية حديثة العهد نسبيا غير إن الرقابة كممارسة عرفت منذ العصور القديمة.

ويقتضي ذلك تحديد هذا الموضوع في علم الإدارة العامة والقانون الإداري.

فعلم الإدارة العامة:

هو الذي يتضمن مجموع المبادئ والأساليب التي تطبق على المنظمة الإدارية سواء قصد بذلك مدلولها العضوي أو الموضوعي.

فيتناول المبادئ والأساليب التي تعد أكثر فعالية لضمان تنفيذ أعمال المنظمة الإدارية وزيادة إنتاجيتها كما يكشف عما قد يثور من عقبات في التطبيق مما يكون له أثره الفعال في تطوير القاعدة القانونية.

أما القانون الإداري:

فهو يتضمن مجموعة القواعد القانونية التـي تطبـق عـلى الإدارة سـواء قصـد بذلك مدلولها العضوي أو الموضوعي.

فالرقابة الإدارية من حيث مبادئها وأساليبها تنطـوي تحـت لـواء علـم الإدارة العامة كما أنه من ناحية أخرى لها جانبها القـانوني الـذي تسـتند إليـه مـن حيـث تشكيل هيئات الرقابة الإدارية والاختصاصات الإدارية المخولة لهـا والسـلطات التـي تستند إليها.

فإذا كانت الإدارة العامة تدرس الرقابة الإدارية مـن جوانبهـا الفنيـة إلا أنـه لا يمكن إغفال الأنظمة القانونية السائدة لما لها من تأثير فعال من حيث تنظيم أجهزة الرقابة أو من حيث ممارسة الرقابة.

المدخل القانوني لدراسة الرقابة:

يقوم المـدخل القـانوني عـلى عـدة أسـس تتمثـل في الإطـار القـانوني للحقـوق والالتزامات التي تنشأ عن الدستور والقوانين والقرارات المختلفة والقضاء وذلك مـن خلال الأنشطة التي تقوم بها السلطات المختلفة وعلاقتها ببعضها.

وداخل هـذا الإطـار القـانوني يـتم تحليـل عمليـات الإدارة العامـة وأنشـطتها والأجهزة التنفيذية والبحث في طرق تعيين الموظفين العمـوميين وتـأديبهم وتشـكيل مجالس التأديب والجزاءات التأديبية التـي تقـع عـلى الموظـف وواجبـات الموظـف والمرتبات والمكافآت والمعاشات.

وقد تعرض الاتجاه القانوني من جانب بعض الكتاب الذين نادوا بالتركيز على :

(1) الجوانب الفنية على أساس أن الدراسة القانونية تهتم ببيان النصوص القانونية والنظريات الفقهية وآراء الفقهاء وقضاء المحاكم ومشاكل القانون الإداري.

(2) أما الناحية الفنية فهي ترمي إلى دراسة النظم الإدارية من الناحية التاريخية والفلسفية والناحية الاجتماعية السياسية بالإضافة إلى الناحية العلمية.

(3) كما أن المدخل القانوني يهتم النواحي البيئية والاجتماعية والفلسفية التي تساعد في فهم نفسية الناس من رؤساء ومرؤوسين كما يلغى المبادرات الفردية بالإضافة إلى إهمال العامل الإنساني.

(4) وأخيرا فإن هذا الأسلوب القانوني يعطي الانطباع بأن القوانين وحدها تستطيع تقييد تصرفات الحكومة والأجهزة الإدارية وقراراتها وسلوكها.

الماهية القانونية:

إن الإدارة العامة في أي دولة متقدمة هي مزج من القوانين واللوائح تسمح بتحقيق السياسة العامة وعندما تمارس الإدارة دورها الرقابي فإنها تستند إلى السلطة ومفهومها القانوني فالرئيس يستمد سلطته باعتبارها مكنة قانونية تعطي لهم الحق في مراقبة المرؤوسين ومراجعة أعمالهم طبقا للقانون أو القرار الذي يحدد اختصاصه ونطاقه وكذلك تستمد الأجهزة الرقابية سلطتها من القانون أو القرار حسب النظام السائد في الدولة الذي يخول لها اختصاصاتها.

ومن الثابت أن الحياة في أية جماعة إنسانية تستلزم توفر قدر من الضوابط التي تنظم سلوك وعلاقات أفراد هذه الجماعة توضع في شكل

أصول وقواعد عامة فيما يسمى بالقوانين أو (الأنظمة) وفي شكل قواعد فرعية تفصيلية فيما يسمى (اللوائح).

والمجتمع الإداري جزء من المجتمع العام يتطلب نظام ضبط الخلافات بين أفراده بما تتضمنه الأنظمة واللوائح من أحكام تشريعية رئيسية وفرعية وذلك بهدف التوفيق بين نشاط أعضاء الجماعة وإقرار النظام في المجتمع.

ونشاط الجهاز الإداري في الواقع أما أن يتمثل في تصرف قانوني يأتيه رجل الإدارة كإصدار قرار إداري، أو إبرام عقد إداري، وأما يتمثل في عمل مادي.

ارتباط الرقابة بالمنهج القانوني:

وقد ارتبطت دراسة الإدارة العامة بعدة مناهج ارتبط كل منها بالمرحلة الزمنية المعاصرة له وبالأفكار السائدة ومنها المنهج القانوني من المناهج السائدة في دراسة الإدارة العامة الذي أطلق عليه بعض الكتاب المدخل الدستوري القانوني التاريخي.

وقد ركز هذا المنهج في دراسته على الأوضاع الإدارية في الإطار القانوني حيث يقع الاهتمام على :

(1) توزيع السلطات بين الهيئات المختلفة.

(2) تدرج السلطة والقرارات الصادرة عنها سواء طبقا لمعايير موضوعية أو شكلية.

(3) تكون السلطة الرئاسية بما تنطوي عليه من سلطة رقابة وتوجيه هي الركيزة الأساسية في نطاق الوظيفة العامة.

والرقابة لها مفهومها القانوني الذي تستند إليه باعتبارها ممارسة لوظيفة عامة كما أن هذه الرقابة تقوم بها هيئات إدارية تصدر بتشكيلها ويحدد

اختصاصها قوانين أو لوائح عامة كما تلتزم فيما تباشره من إجراءات ووسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح وهو ما يثير فكرة شرعية الرقابة.

شرعية الرقابة:

مبدأ المشروعية في معناه العام لا يعني أكثر من زيادة حكم القانون وهو ما يعني أن تكون تصرفات الإدارة في حدود القانون بالمعنى الواسع الذي يشمل جميع القواعد الملزمة سواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة، وأيا كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها.

ومبدأ شرعية الرقابة يقوم على أساسين:

أولا: خضوع الإدارة للقانون: أن الإدارة في أدائها لوظيفتها الإدارية يجب أن تلتزم باحترام القانون ولا تخرج عن نصوصه أو تهمل تطبيقه.

ثانيا: تحديد الاختصاصات الإدارية بصورة واضحة لأن هذا التحديد يعين على رقابة الإدارة في أداء وظيفتها الإدارية: ولا تقتصر مصادر شرعية الرقابة على القواعد القانونية الصادرة من السلطة التشريعية وإنما تشمل إلى جوار ذلك كل قواعد القانون الوضعي سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة.

وإذا أمعنا النظر في دساتير الدول المختلفة نجد أن غالبيتها قد أوردت نصوصا بشأن الرقابة على أعمال الإدارة العامة، وبطبيعة الحال فإن القواعد التي تنص عليها الدساتير في هذا الشأن تختلف من دولة إلى أخرى نظرا للاختلاف القائم بينها في نظمها السياسية والاجتماعية.

وينص دستور المملكة الأردنية الهاشمية على أن للأرنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة في الشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون.

وإذا كانت هذه النصوص ومثيلاتها في الدساتير الأخرى تجعل من التظلم من تصرفات الإدارة العامة حقا دستوريا فإن استعمال هذا الحق هو وسيلة في يد المواطن لحماية حقوقه وحريات الأساسية كما أنه يؤدي إلى تحريك الرقابة الإدارية تصحيح الأخطاء ومنع الانحراف.

هذا وتنص بعض الدساتير على تخويل رئيس الدولة أو رئيس الوزراء والوزراء سلطة الرقابة على أجهزة الرقابة العامة.

تنظم الدساتير العلاقة بين السلطات الثلاث في الدولة ووسائل الرقابة والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فتنص على وسائل السلطة التشريعية لرقابة السلطة التنفيذية.

والقانون الإداري يعالج الرقابة الإدارية في سائر الموضوعات التي يتناولها سواء فيما يتعلق بتنظيم الإدارة العامة أو نشاطها أو وسائلها.

إذ لابد من وجود أساس قانوني للرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الأشخاص المعنوية العامة سواء كانت مصلحية أم إقليمية ولابد من أساس قانوني لمركزية لرقابة وتنظيمها بما يتفق وظروف البلاد.

القانون الإداري ونشاط الإدارة:

* **وفي ما يتعلق بنشاط الإدارة فإن القانون:**

1. يضع القواعد الكفيلة بتحسين مراقبة إدارة المرافق العامة سواء أقيمت بطرق الاستغلال المباشر أو بنظام المؤسسات والهيئات العامة أو بالاستغلال غير المباشر أو الاستغلال المختلط.

2. يضع القانون قواعد مراقبة عمال المرافق العامة في اختيارهم وطريقة تعينهم.
3. وضع القواعد التي يمكن عن طريقها مراقبة أداء الوظيفة في الأوضاع التي يحددها.
4. مراقبة الإدارة في مدة التزامها بمراعاة الحقوق التي يكفلها القانون للعاملين سواء من حيث المرتب والعلاوات والمكافآت والترقيات والإجازات.

∴ في ما يتعلق في بحماية المال العام:

1. يحدد القانون وسائل جباية المال العام ويحدد القواعد التي تكفل هذه الحماية والوسائل التي يتم بها هذه المراقبة.
2. أما عن مكان الرقابة في القانون المالي فتتمثل في كون هذا القانون الضابط في عمليات الإنفاق الحكومي بما يتضمنه من قواعد مجردة عامة تتعلق بالميزانيات الحكومية وتضع الحدود التي ينبغي أن يتحرك في إطارها رجال الإدارة في تصرفاتهم المالية والتي ينبغي أن تصدر وفق لها أية لوائح وتعليمات مالية.

يمكن وضع إطار عام لأهداف الرقابة على النحو التالي:

(1)- أهداف عامة تتمثل في ضمان عدم وقوع اعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم واحترام القانون.

(2)- أهداف إدارية تتمثل في اكتشاف وتصحيح الأخطاء وتحقيق كفاية الإدارة.

(3)- أهداف إنسانية تتمثل في تحفيز العاملين وضمان إشباع حاجات المواطنين بطريقة إنسانية.

الأهداف العامة:

أولا: ضمان خضوع الإدارة للقانون.

إن مبدأ خضوع الإدارة للقانون يصدر عن فكرة سياسية تتعلق بنظام السلطات العامة في الدولة تستهدف أن يوضع الجهاز التنفيذي في مركز أدنى من الجهاز التشريعي، بحيث تكون أعمال الإدارة متفقة مع أحكام القانون أساس هذه الفكرة أن السلطة التشريعية تمثل الإدارة العامة أي إرادة الشعب صاحب السيادة ومن ثم يجب أن يصدر كل نشاط يمس مصالح الشعب ويؤثر فيه عن هذه الإرادة مما ينبغي معه أن تخضع السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وأن يكون كل عمل يصدر عنه غير مخالف للقانون المعبر عن الإرادة العامة.

وقد ثار جدل فقهي حول مدى خضوع الإدارة للقانون (أي مبدأ الشريعة)

(أ) ذهب رأي إلى القول بأن المراد في خضوع الإدارة للقانون هو ضرورة اتفاق تصرفاتها القانونية أو المادية مع حكم القانون ومعنى ذلك أن أعمال الإدارة تكون مشروعة ما دامت لم تخالف أحكام القانون.

(ب) وذهب رأي آخر إلى أن المراد هو ضرورة استناد الإدارة في كل تصرفاتها إلى أساس من القانون ومعنى ذلك أنه لا يكفي أن تكون تصرف الإدارة مخالف وإنما يجب إلى ذلك أن يكون مستندا على قاعدة قانونية قائمة تسمح وتجيز للإدارة أن تتصرف.

(ت) ورأى ثالث يذهب إلى القول بأنه لكي يتحقق خضوع الإدارة للقانون وتكون تصرفاتها شرعية يجب أن تكون هذه التصرفات تنفيذا أو تطبيقا لقاعدة تشريعية عامة قائمة عند مباشرة قائمة.

8

الفصل الثامن

الرقابة والمسؤولية

وأخلاقيات الوظيفة العامة

الفصل الثامن

8

الفصل الثامن

الرقابة والمسؤولية وأخلاقيات الوظيفة العامة

مقدمة:

سوف نتعرف في هذا البحث إلى مفهوم المسؤولية الإدارية وإلى أي مدى تتضارب المصلحة العامة مع المصلحة الشخصية للموظف العام من خلال المسؤولية الممنوحة له وننتقل بعدها إلى أخلاقيات الوظيفة العامة من حيث ماهية القيم والأخلاقيات ومسؤوليات وواجبات الموظف العام بالإضافة إلى المحظورات التي واجب عليه أن يتجنبها والمشاكل الأخلاقية ومصادرها وكيفية تعليم وتدريب الأخلاقيات المطلوبة في الموظف العام وختاما بالمبادئ الأخلاقية في قوانين الخدمة العامة في المملكة الهاشمية.

مفهوم المسؤولية الإدارية

يستعمل مفهوم المسؤولية الإدارية في معان مختلفة، فهو قد يستعمل كمرادف لمفهوم السلطة القانونية (مثل مسؤولية تعيين الموظفين) كما أنها تستعمل لتعني مدى الاستجابة لقيم الآخرين أي مدى استجابة الإداري للأشخاص والجماعات داخل وخارج البيروقراطية وهذا يؤدي إلى معرفة موقع ومصدر القيم الإدارية المختارة.

وقد تعني المسؤولية: أن تعيين الفرد في وظيفة ما يفرض عليه التزاما معينا لتسلك سلوكا يتفق مع قواعد أخلاقية وقيم حضارية معينة في تنفيذ تلك الوظيفة بالشكل الذي يساهم في تحقيق أهداف المنظمة، فالمسؤولية هي التزام نابع من الوظيفة كما أن الوظيفة نابعة من الأهداف.

المسؤولية وتضارب المصلحة العامة بالمصلحة الشخصية

- أي يمكن حصر معنى المسؤولية الإدارية بنوعين هما:-

1- المسؤولية الموضوعية بمعنى محاسبة الموظف المقصر من قبل رؤساءه الإداريين وقدرتهم على فرض عقوبات عليه في حالة مخالفته للأوامر.

2- المسؤولية الشخصية أو النفسية (أو الرقابة الذاتية) وهي التي تتصل بالولاء والانتماء ويقظة الضمير من قبل الموظف تجاه الفعاليات الإدارية التي يتصل عمله بها. فالمسؤولية الشخصية للإنسان المسلم تبعده عن الانحراف وتجعله ملتزما أحكام الله وشرعه في أعماله الإدارية، وهذه غاية ما يسعى الإسلام إليه. غير أن الإنسان بشر وهو معرض للخطا أحيانا، ولا يخلو مجتمع ما من أن يكون فيه من يميل إلى الانحراف عن الحق، والنفس أمارة بالسوء، وعليه فهناك حالات تواجه الموظف العام بمواقف تتضارب فيها المصلحة العامة بالمصلحة الشخصية أو الخاصة بمعنى أن هناك مواقف تكون فيها مصالح الفرد غالبا ما تكون مادية متعارضة مع خدمة مصالح المجموع أو مصالح الأفراد الذي تقدم لهم الخدمة العامة، وهذا ما يسمى بالدوامة الأخلاقية.

حددت الكاتبة جويل فليشمان، ثلاثة نماذج للسلوك الـوظيفي والقـرار الإداري على النحو التالي:

النموذج الأول: تحقيق المصلحة الشخصية بمخالفة القانون والمصلحة العامة

عندما تكون المصلحة الذاتيـة هـي الـدافع السـلوكي والمحـرك الأسـاسي للموظـف في عمليـة اتخـاذ القـرار الإداري وفي نفـس الوقـت في تنـاقض مـع القانون واللوائح الإدارية وما يعتقد العقلاء وأهل الرأي أنـه مصـلحة عامـة. ومثال ذلك تلك النوعية من الموظفين التي تسيطر عليها رغباتهـا ومصـالحها الشخصية وتكون المحرك الأساسي لسلوكها فنجد أن كثيرا من القـرارات التـي يتخذونها يغلب عليها الطابع الشخصي مما يجعلها مخالفة للأنظمة واللوائح والإجراءات مـن ناحيـة، ومـن الناحيـة الأخـرى مخالفـة للمبـادئ الأخلاقيـة والقيم المتعارف عليها.

النموذج الثاني: تحقيق المصلحة العامة في إطار القانون وقد تتحقق المصلحة الشخصية للموظف من خلال تحقيق المصلحة العامة

عندما يكون السلوك الـوظيفي والقـرار الإداري الـذي يتخـذه الموظـف محققا لمصلحة ذاتية وشخصية لكنه ليس مخالفا للقانون أو مضرا بالمصـلحة العامة. ومثال ذلك عندما يمارس الموظف عملا أو نشاطا معنيا أو يتخذ قرارا ويكون الغرض منه أولا وأخيرا هو الصالح العام، وفي نفس الوقت يكون هذا التصرف في إطار ما يقره القانون والأعراف المتبعة، وفي مثل هذه الحالـة قـد تتحقق مصلحة ذاتية أو شخصـية للموظـف وهـو يعمـل لتحقيـق المصـلحة العامة، فهذه المصلحة

الذاتية يمكن أن تعتبر مكافأة أو حافزا لهذا الموظف طالما أن الدافع الأساسي كان تحقيق الهدف العام.

النموذج الثالث: تحقيق المصلحة العامة بمخالفة القانون ولكن المصلحة الذاتية غير واردة إطلاقا:

عندما تكون المصلحة الذاتية المباشرة غير واردة إطلاقا في السلوك أو القرار الإداري لكن مع ذلك مخالفة للقوانين واللوائح الإدارية. ومثال ذلك عندما يقوم الموظف العام لتحقيق المصلحة العامة وفي تقديره أن ذلك يتطلب منه أن يتصرف تصرفا خارج القانون والمبادئ الأخلاقية المتعارف عليها وفي نفس الوقت لا تكون المصلحة الذاتية واردة إطلاقا.

أخلاقيات الخدمة العامة في الدول العربية

ماهية القيم والأخلاقيات

تتصل مسألة أخلاقيات العمل الحكومي بالتوفيق بين مفهومي السلطة والمسؤولية في الإدارة، إذ أن مفهوم الأخلاقيات جزء من المفهوم الواسع للمسؤولية واحد ضوابط التي تحول دون التعسف أو إساءة استعمال السلطة البيروقراطية. والأخلاقيات هي عبارة عن مجموعة القيم والأعراف والتقاليد التي يتفق أو يتعارف عليها أفراد مجتمع ما حول ما هو خير وحق وعدل في تنظيم أمورهم في هذا المجتمع أو ذاك، أم القيم فهي تلك القواعد والمعايير التي تمكن الفرد من التمييز بين الصح والخطأ وبين ما هو مرغوب فيه وما هو غير مرغوب فيه، وبين ما هو كائن وما يجب أن يكون.

وقد دخلت النظرية الإسلامية بعدا اجتماعيا هاما ومؤثرا في السلوك الإداري ألا وهو البعد الأخلاقي، فلا إدارة في الإسلام بلا أخلاق.

ولاشك فإن المسؤولية الإنسانية في الإسلام إنما تتجسد من خلال فكرة عمار الأرض، وهي التكليف السامي الذي كلف الله به بني الإنسان {هو الذي جعل لكم الأرض ذلولا فامشوا في مناكبها وكلوا من رزقه} وقوله سبحانه وتعالى (إنا عرضنا الأمانة على السموات والأرض والجبال فأبين أن يحملنها واشفق منها وحملها انسان). ومعنى ذلك أن الإسلام ربط بين الأخلاق والمسؤولية لنشر العدل والمساواة بين الأفراد.

مسؤوليات وواجبات الموظف العام:

هناك عدة مسؤوليات يجب أن يقوم بها الموظف العام وعدة واجبات يجب أن يأخذها في الاعتبار عند القيام بأعباء وظيفية، منها:

1- تأدية العمل أو الوظيفة التي تعهد بها إليه على أحسن وجه.
2- يجب على الموظف أن يحافظ على كرامة وظيفته وأن يسلك في تصرفاتها مسلكا يتفق مع الاحترام الواجب.
3- لا يجوز أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية.
4- أن ينفذ جميع الأوامر الصادرة إليه عن رؤسائه، ولكن له حق إبداء الرأي وتوجيه نظر الرئيس إلى صعوبة تنفيذ هذه الأوامر أو خطئها.

5- عدم التصريح ببيانات أو إحصائيات وحقائق لمنوبي الجرائد والمجلات...الخ إلا إذا كانت الوزارة قد فوضت له هذه السلطة.

المحظورات

أما المحظورات التي يتحمل الموظف المسؤولية عن القيام بها فكانت:

1- استغلال وظيفته لخدمة أهداف أو مصالح حزبية.

2- توزيع مطبوعات أو نشرات أو التوقيع على عرائض من شأنها النيل من سمعة الدولة وهيبتها.

3- العمل كمحرر في أي مطبوعة أو المشاركة في إدارتها.

4- استغلال وظيفته وصلاحياته لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو قبل هدايا واكراميات.

5- أن يعمل خارج دائرته بدون تصريح رسمي.

المشاكل الأخلاقية ومصادرها

تتبع معظم المشاكل غير الأخلاقية في الدول العربية من التفاعل اليومي لموظفي الخدمة المدنية مع المواطنين في المجتمع، إذ قد ينجم عن هذا التفاعل خرق لتعاليم الإسلام ولقوانين وتعليمات الحكومة وهي التي تتطلب من الموظف سلوكا أخلاقيا.

*** أو أشكال تعارض المصالح ومن هذه المشاكل تعارض مصالح الموظفين الخاصة مع ما يقومون به من أعمال رسمية وذلك من خلال**

(1) استغلال الوظيفة والسلطة الرسمية للحصول على منافع شخصية لهم أو لأصدقائهم أو أقربائهم، وكذلك تأخذ الممارسات غير الأخلاقية.

(2) شكل الصفقات وتقديم الخدمات الخاصة لغير مستحقيها من الأقارب والمحاسيب.

(3) قبول الهدايا من الشركات والأشخاص.

(4) التمييز بين المواطنين على أساس الدين والمنطقة والعرق والانتماءات السياسية.

وغيرها من المظاهر التي تعكس النظرة المصلحية للوظيفة على حساب تحقيق الكفاية والفعالية في أداء الوظائف العامة ولمصلحة المجتمع.

*** ولمعالجة ذلك تؤكد قوانين الدول العربية على:**

(1) ضرورة مراعاة معايير الجدارة والكفاءة كأساس للتعيين في الوظائف العامة، إلا أنه من الصعب تغيير هذه الأوضاع بسرعة لأنها جزء من الثقافة والقيم المحلية، فهناك نزعة للخلط بين الأدوار الشخصية والعائلية وبين الوظائف السياسية والإدارية والاقتصادية التي تؤديها الأفراد. فالولاء للعائلة أولا وللوظيفة ثانيا تأخذ أولوية على الولاء للدولة وهو أمر مخالف للمعايير الأخلاقية الإدارية، وتتمثل المسألة الأخلاقية الأخرى في عدم كفاية التشريعات والإجراءات الرقابية.

(2) تحسين إجراءات تعيين ورواتب الموظفين الحكوميين مما يضمن وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، واستقطاب المؤهلين مما يوفر جوا من الاستقرار النفسي والمادي انطلاقا من إدراك موضوعية وعدالة التعيين، وبالتالي يوفر فرصة طيبة لالتزام الموظفين بالأخلاقيات الإدارية ويزيد من رقابة المجتمع وتأكيده على أهمية التزام الموظف الحكومي بالمعايير الأخلاقية.

تعليم وتدريب الأخلاقيات في الخدمة العامة

يعتبر تعليم وتدريب الأخلاقيات عنصرا مهما لتحسين مستوى الأداء الأخلاقي في الخدمة العامة ويجب أن تبدأ عملية تعليم الأخلاقيات لكل مواطن وخاصة لمن يطمح للعمل أو يعمل فعلا في الحكومة. فيمكن من خلال عملية التعليم المدروس التأثير إيجابا على اتجاهات الفرد نحو الحكومة والمجتمع فذلك يزيد من حساسية الموظف للأمور الأخلاقية وينمي شعوره بالمواطنة المسؤولة واحترام الخدمة العامة مهما كانت وظيفته في المستقبل.

ومما يؤسف له عدم وجود قواعد قانونية أخلاقية مكتوبة تتعلق بشؤون الخدمة العامة في الدول العربية إذ تقتصر القواعد المكتوبة على بعض التعليمات التي تركز على مسألة تعارض المصالح أو المحاباة.

ومن المهم أن تحتوي المناهج الدراسية على التعاليم الدينية لأن الدين مصدر أساسي من مصادر أخلاقيات وقيم النظم الإدارية المعاصرة حيث تحث الأديان على عمل الخير وتجنب الأعمال الرذيلة

وتحدد الأنماط السلوكية الجيدة المبادئ الأخلاقية في قوانين الخدمة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، تضمن نظام الخدمة المدنية بالمملكة الأردنية الهاشمية رقم 23 لسنة 1966م واجبات الموظف وسلوكه كالتالي:

مادة 81:

1)- القيام بنفسه بمتطلبات الوظيفة التي يشغلها وتخصيص جميع أوقات الدوام الرسمي لعمل منتج.

2)- تنفيذ الأوامر والتوجيهات التي يصدرها إليه رؤساؤه وتأدية واجباته بدقة وأمانة ونشاط وفي أسرع وقت ممكن.

3)- تنمية المعلومات والخبرات الضرورية لممارسة صلاحياته وأداء واجباته.

4)- تجنب الوقوع في أية مخالفة أو خرق للقوانين والأنظمة المعمول بها والحيلولة دوي أي إهمال في تطبيقها.

5)- التصرف بأدب وكياسة في علاقته برؤسائه وزملائه ومرؤوسيه وفي معاملاته مع الجمهور والمحافظة في جميع الأوقات على شرف الوظيفة وحسن سمعتها.

مادة 82: محظورات

1)- أن ينقل أية معلوماته رسمية لنشرها في الصحف دون موافقة رئيسة أو أن يفشي أو ينشر معلومات رسمية اكتسبها في أثناء الخدمة وبعد تركه إياها إلا بإذن خاص من الوزير.

2)- أن يحتفظ لنفسه بأية وثيقة أو مخابرة من الوثائق أو المخابرات الرسمية وصورة أو نسخة عنها.

3)- أن يفضي بأية معلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها أو صدرت بشأن سريتها تعليمات خاصة.

4)- أن يمارس بنفسه أية أعمال تجارية أو صناعية أو زراعية مما يؤثر على عمله الرسمي أو يتعارض معه.

5)- أن يستعمل وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة أو ربح شخصي.

6)- أن يقبل هدايا أو إكراميات أو منحا من أصحاب المصالح أو ما ينتمي إليهم.

7)- أن يشترك في مشترى وبيع الطوابع البريدية أو اللوازم أو المهمات أو العقارات الحكومية أو أملاك الدولة بقصد الربح الشخصي أو المضاربة.

8)- أن يقبل أي عمل خارج عن نطاق أعماله الرسمية إلا بتصريح من مجلس الوزراء.

مادة 83:

- كل موظف يخالف أي حكم من أحكام هذا الفصل يحال إلى المجلس التأديبي لاتخاذ الإجراءات المناسبة بحقه.

مادة 84:

1- على كل موظف أردني لدى تعيينه لأول مرة وقبل ممارسته أعمال وظيفته أن يقسم اليمين.

2- تقسم اليمين أمام الرئيس المباشر للموظف أو أمام رئيس أعلى.

3- يوقع كل موظف تشمله أحكام هذه المادة على القسم المذكور وترسل نسخة منه إلى رئيس ديوان الموظفين وتحفظ النسخة الثانية في ملف الموظف الشخصي في دائرته المختصة.

توصية دراسة قام بها الكاتبان نانسي جبرا وجوزيف جبرا توصلا من خلالها إلى الأمور التي يجب أن يشملها قانون السلوك الأخلاقي وهي:

(1)- أن لا يكون الموظفون الحكوميون فوق القانون ويجب أن لا تتناول نشاطاتهم الخاصة ما يثير الشكوك حول وظائفهم أو يسبب الحرج للحكومة.

(2)- أن يعطي الموظفون جل اهتمامهم لوظائفهم وأن يتصرفوا بعدل وتجرد في تعاملهم مع الجمهور.

(3)- أن يحاول الموظفون جهدهم إقناع الجمهور بأنهم يهدفون إلى تحقيق العدالة في أعمالهم.

(4) أن لا يستغل الموظفون وظائفهم بطرق غير قانونية بهدف تحقيق مصالحهم الخاصة أو لتقديم الخدمات لغير مستحقيها.

(5)- أن يتحمل الموظفون مسؤولية إدارة الموارد العامة باكفا الطرق وأكثرها فعالية.

(6)- أن يحجَّم الموظفون عن أي نشاط يؤدي إلى تعارض المصالح والأهداف وأن يعززوا ثقة المواطن بالدولة.

(7)- أن لا يستعمل المواطنون ثروتهم ونفوذهم ومراكزهم وعلاقاتهم المختلفة للتأثر على الموظفين وإفسادهم.

9

الفصل التاسع

علاج مشكلة المسؤولية والمسائلة والرقابة

الفصل التاسع

9

الفصل التاسع

علاج مشكلة المسؤولية والمسائلة والرقابة

مقدمة

يعتبر موضوع أخلاقيات العمل الحكومي من الموضوعات الهامة التي نالت اهتمام العديد من الباحثين والممارسين للإدارة من جميع دول العالم. ويعود السبب في ذلك إلى كثرة الحديث عن قضايا الرشوة والفساد والتزوير والاختلاس واستغلال الوظيفة العامة والمحسوبية وغير ذلك من الانحرافات السلوكية لدى الموظف العام.

وأن الاهتمام بالمخالفات السلوكية الأخلاقية للموظفين الحكوميين لا يقل أهمية عن الاهتمام بالمخالفات الأخلاقية للسياسيين، فعلى الرغم من أن السياسيين هم من يضع السياسات إلا ان الموظفين الحكوميين هم الذين يمارسون سلطات تقديرية كبيرة لتنفيذ تلك السياسات وبالتالي يكون لذلك أثر مباشر على حقوق الأفراد والجماعات، مما أثار الانتباه إلى مفهوم المسؤولية الإدارية.

مفهوم المسؤولية الإدارية

لغوياً: يمكن تعريف المسؤولية الإدارية بأنها الموجب أو الضرورة المعنوية والعقلية للقيام بمهمة أو واجب أو تعهد.

قانونياً: المسؤولية تعني تحمل المرء نتاج أعماله، وتعني أيضاً: أن تعيين الفرد في وظيفة ما يفرض عليه التزاماً معيناً ليسلك سلوكاً يتفق مع قواعد أخلاقية وقيم حضارية معينة في تنفيذ الوظيفة بالشكل الذي يساهم في تحقيق أهداف المنظمة، هذا الالتزام يمثل ما يسمى المسؤولية. فالمسؤولية هي التزام نابع من الوظيفة كما أن الوظيفة نابعة من الأهداف وحيث تكون هناك علاقات بين رئيس ومرؤوس تكون هناك مسؤولية.

وقد وصف "مارشال ديموك" المسؤولية بأنها: الشعور بواجب أو بالتزام وهذا الشعور لابد أن يتوافق مع القانون الوضعي والأخلاقي ويعزز كل منهما الآخر.

وعلى هذا فمفهوم المسؤولية قد يستخدم كمرادف لمفهوم السلطة القانونية مثل مسؤولية تعيين الموظفين، كما أنه يستخدم ليعنى مدى الاستجابة لقيم الآخرين.

وعلى الرغم من تعدد وتعقد مفاهيم المسؤولية، إلا أنه يمكن حصر معنى المسؤولية الإدارية في معنيين رئيسيين، هما: المسؤولية الموضوعية والمسؤولية الشخصية أو النفسية.

(1)- المسؤولية الموضوعية:

تعني محاسبة الموظف المقصر من قبل رؤساءه الإداريين أو السياسيين وقدرتهم على فرض عقوبات عليه في حالة مخالفته للأوامر.

(2)- المسؤولية الشخصية (الرقابة الذاتية):

فتتعلق بالولاء والانتماء ويقظة الضمير من قبل الموظف تجاه الفعاليات الإدارية التي يتصل عمله بها.

فمعـايير **المسـؤولية الموضـوعية معـايير خارجيـة**، أمـا **المعـايير المسـؤولية الشخصية فهي معايير ذاتية داخلية** وكل منها يكمل الآخـر ولا يتنـاقض معـه، لكـن يبقى ضبط المسؤولية الموضوعية أسهل وتعطى الأولوية إذا تعارضت مع المسـؤولية الشخصية.

وحسب المفهوم التقليدي في الإدارة تم التركيز على كون المسؤولية الموضـوعية تهدف لمحاسبة الموظف المقصر وفرض عقوبات عليه، لأنها تنظر للموظف على أنـه يحتاج لرقابة خارجية شديدة حتى يؤدي عمله بطريقة رشيدة وأن الإدارة أكثر دراية وغيره على المصالح العامة منه وعلى ذلك تـم الاهـتمام بوسـائل تحقيـق المسـؤولية الشخصية أو النفسية.

لكن مع توسع الأجهزة الحكوميـة وتعقـدها وزيـادة عـدد العـاملين بهـا أصـبح الاعتماد على الوسائل الخارجية غير كاف وأصبح من الضروري خلق بيئـة يمكـن معهـا تواجد المسؤولية الشخصية إلى جانب المسؤولية الموضوعية، وقد صاحب ذلـك ظهـور المفاهيم السلوكية في الإدارة والتي غيرت من نظرتها للموظف حيـث أصـبح ينظـر لـه على أنه الرقيب على نفسه وتصرفاته وسلوكه الوظيفي.

* ومن بين الوسائل التي اعتمدت لتحقيق المسؤولية الشخصية:

(1) الاعتماد على التربية والتعليم والتدريب السابق للخدمة وأثناءها.

(2) القدرة الحسنة من الرؤساء والإداريين.

(3) المعاملة الطيبة وتهيئة المناخ الصحي للعمل.

(4) الاهتمام برغبات الموظـف وطموحاتـه وتوجيهـه وإرشـاده، مـما يسـاعد في تنمية الموظف وقدراته وتنميـة مشـاعره الإيجابيـة تجـاه منظمتـه وشـعوره بالانتماء لها، كما ينمي فيه الإحساس بالمسؤولية ويـوقظ ضـميره الـذي هـو أداة الرقابة الذاتية فيه.

وعادة ما ينعكس الأسلوب الإداري المتبع والمجتمع الذي يعمل فيه الموظف على شخصية الموظف وأنماط سلوكه الوظيفي، فهو عضو في المجتمع ويتأثر بقيمه وعاداته وتقاليده كما يتأثر بمؤثرات البيئة الداخلية في المنظمة.

فالمؤثرات والمحصلات الاجتماعية والثقافية والحضارية كالعادات والتقاليد والقيم والأعراف والاتجاهات وأنماط السلوك الثقافية التي يتعلمها الإنسان في بيئة ويتقبلها كأنماط اجتماعية وحضارية تؤثر في سلوكه اليومي، وكذلك الجماعة التي ينتمي لها الموظف تؤثر فيه سواء كانت الجماعة الاجتماعية أو جماعة العمل أو جماعة الأصدقاء أو الزملاء.

وهذه المؤثرات الاجتماعية والنفسية والثقافية تبدأ مع الإنسان منذ حياته الأولى في المنزل ومروراً بالمجتمع والمدرسة ومكان العمل أو النشاط الاجتماعي الذي يمارسه، كما أنها تتكون من خلال القراءات ووسائل الإعلام أو مصادر المعرفة والتأثير المختلفة ونتيجة لهذا التأثير والتفاعل يتكون السلوك الإنساني بشكل عام والسلوك الوظيفي بشكل خاص.

ويرتبط مفهوم المسؤولية بالرقابة من خلال أن الرقابة هي الأداة لتنفيذ المسؤولية.

المساءلة أو المحاسبة

هو مفهوم شائع الاستعمال ويتداخل مع مفهوم المسؤولية ويشير إلى التحديد الرئاسي أو القانوني للمسؤولية أي موقع المسؤولية رئاسياً، وعلى ذلك فالمساءلة اصطلاح متصل بمفهوم التدرج الهرمي للمسؤولية أي بالمركز القانوني للمسؤولية أما المسؤولية فهي تتضمن مفاهيم وقيم أخلاقية فردية ذاتية.

وعلى أية حال فزيادة السلطة يتبعها زيادة في المسؤولية، أي أنه حيث تكون السلطة تكون المسؤولية وتقوم المعادلة بينهما على أساس طردي.

والمسؤولية الإدارية تشمل مساءلة الموظف عن خطأ يرتكبه سواء كان ذلك الخطأ موجهاً ضد الإدارة كشخصية معنوية أو ضد أرباب المصالح.

المسؤولية وتضارب المصلحة العامة بالمصلحة الشخصية

إن الإنسان بشر وهو معرض للخطأ في كل وقت، وعليه فقد تواجه الموظف العام حالات تتعارض فيها مصلحته الشخصية الخاصة مع المصلحة العامة، بمعنى أن هناك تعارض ما بين مصلحة الفرد وغالباً مادية مع مصالح الجماعة أو مصلحة الأفراد الذين يتلقون الخدمة العامة وهنا ينشأ ما يسمى (بالدوامة الأخلاقية).

* ومن أشكال تعارض المصالح الشخصية للموظف مع ممارسة سلطاته الوظيفية:

(1)- استغلال النفوذ والتصرفات المالية.

(2)- ومحاباة الأقرباء.

(3)- قبول الهدايا.

(4)- والمنافع.

(5)- والتحيز والتمييز بأي شكل من الأشكال وغير ذلك من أشكال تغليب المصلحة الشخصية على تحقيق الكفاية والفعالية في أداء الوظيفة العامة من خلال استغلال الوظيفة العامة.

وقد اختلفت الكتاب والباحثين حول تعريف الأنماط السلوكية البيروقراطية غير الأخلاقية إلا أنها جميعاً تؤكد على أنها تعني استعمال

الوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هيبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية ومالية وبشكل مناف للقوانين والتعليمات الرسمية ويدعم تلك الممارسات غير الأخلاقية التنشئة الاجتماعية التي تركز على القرابة وعلاقات الدعم والحماية.

وقد حددت الكاتبة "جويل فليشمان" ثلاثة نماذج للسلوك الوظيفي والقرار الإداري يتبعها الموظف في إصدار قراراته أثناء أدائه لوظيفته، فقط يميل إلى:

(1) تحقق مصلحته الشخصية بمخالفة القانون والمصلحة العامة ويتخذ بالتالي قرارات تنسجم مع هذا التوجه.

(2)- أو قد يحدد مصلحته الشخصية من خلال المصلحة العامة وفي إطار القانون.

(3)- أو قد يحقق المصلحة العامة بمخالفة القانون والتعليمات الإدارية لكن المصلحة الذاتية الشخصية غير واردة في القرار الذي يتخذه.

المسؤولية الأخلاقية: القيم وأخلاقيات الوظيفة العامة

مفهوم الأخلاقيات جزء من المفهوم الواسع للمسؤولية وأحد الضوابط للحيلولة دون التعسف أو إساءة استخدام السلطة البيروقراطية.

والأخلاقيات هي عبارة عن مجموعة القيم والأعراف والتقاليد التي يتفق أو يتعارف عليها أفراد مجتمع ما حول ما هو خير وحق وعدل في تنظيم أمورهم في ذلك المجتمع. وتختلف من مجتمع لآخر. أما القيم فهي تلك القواعد والمعايير التي تمكن الفرد من التميز بين الصح والخطأ وبين ما هو مرغوب به وما هو غير مرغوب به، وبين ما هو كائن وما يجب أن يكون.

وقد تتلاشى بعض القيم داخل المجتمع نفسه من حين لآخر وتحل مكانها قيم أخرى جديدة.

وتعرف القيم أيضاً بأنها عبارة عن "معتقدات بخصوص ما هو حسن وما هو سيئ وما هو مهم أو غير مهم "والقيم هي التي تولد الاتجاهات التي تحدد السلوك وبالتالي فإن قيم أولئك الأفراد الذين يتمتعون بالأدوار القوية داخل المنظمة تشكل شخصية المنظمة.

وأن مجموعة القيم والمعتقدات القوية والمشتركة بين موظفي الإدارة تقدم الأساس الضروري للتأقلم مع الصعاب، لذا فإنه من الأهمية بمكان أن يعرف المدراء القيم السائدة التي توجه السلوك في منظماتهم ليغيروا تلك القيم السلبية والهدامة منها.

وللقيم تأثير مهم على الفعالية التنظيمية بشكل عام ولذا حظيت بالدراسة والاهتمام.

ومن النصائح الواجب تضمينها في أي قائمة للأخلاقيات العامة للموظفين العموميين ما يلي:

1. كن حسن السلوك، وتصرف بما يحقق المصلحة العامة.
2. كن قدوة للآخرين في الأقوال والأفعال.
3. تذكر أن الوظيفة ملك عام.
4. راع العدالة في تصرفاتك.
5. تجنب أصدقاء السوء.
6. كن حكيماً ومتواضعاً.
7. اخدم بشرف.
8. وغير ذلك من القواعد والنصائح.

والهدف من وضع القواعد الأخلاقية هو ضـمان تصرف المـوظفين بشـكل موضوعي ونزيه وغير متميز في تصريف الشؤون العامة.

وهناك اعتقاد بـأن القواعـد الأخلاقيـة المكتوبـة يمكـن أن تعـزز الشـعور بالمسؤولية الإدارية على الرغم من أن بعض الكتاب لا يؤيدون هذا الرأي.

صعوبات تواجه الموظف فيما يتعلق بأخلاقيات الوظيفة العامة:

بشكل عام فأن القواعد الأخلاقية تبدو مثالية مقارنة مع البشر الذين هم عرضة للفساد وغير معصومين عن الخطأ مما يجعل من الصعب التزام الكثيرين بها.

والمشـكلة عـادة لا تكمـن في قلـة القواعـد الأخلاقيـة المثاليـة ولكـن في التحديد الإجرائي لمثل هذه القواعد، فالجوانب الجيدة للسلوك تشمل الإخـلاص في العمل والولاء للدستور والقوانين ومساعدة المواطنين وغيرها الكثير. أيضا من الصعوبات التي تواجه الموظف العام في مجال الوظيفة العامـة، صـعوبة وضـع قوانين أخلاقية محددة توضح للموظف ما هو مطلوب منه خاصة عند إصـداره للأحكام القيمية بالإضافة إلى كلفة سن مثل تلك القواعد الأخلاقية وتطبيقها.

وفي هذا المجال يبرز العديد من الأسـئلة مثـل: كيـف يمكـن التفريـق بـين أخلاقيات الخدمة العامة والخدمـة الاجتماعيـة؟ مـن الـذي يحكـم عـلى صـحة الأعمال الحكومية؟ من الذي يجري محاسبة عامة للتغـيرات القيميـة في عمليـة تنفيذ السياسات؟ فالمشكلة هنا تتعلق بالتطبيق وليس بالتشريع.

أما فيما يتعلق بأخلاقيات الخدمة العامة في الـدول العربيـة بشـكل عـام يلاحظ عدم وجود قواعد قانونية أخلاقية مكتوبة تتعلق بشؤون

الخدمـة العامـة، إذ تقتصر القواعـد المكتوبـة الموجـودة عـلى بعـض التعليمات التي تركز على مسألة تعارض المصالح والمحاباة، كـذلك يلـزم الـدول العربية برامج تدريبية في مسألة أخلاقيات الخدمة العامة مـما يسـاعد في رفـع المستوى.

ففي العادة يتم تدريب الموظفين على أشياء منها أساليب العمل وتطبيق القـوانين والتعلـيمات والتكنولوجيـا والأسـاليب الفنيـة المسـتحدثة، والأسـاليب الإدارية الحديثة. أي أنه يتم تدريبهم على كل شيء ما عدا الشيء الـذي يجـب أن يتدربوا عليه قبل غيره وأكـثر مـن غـيره وهـو أخلاقيـات العمـل وأخلاقيـات الوظيفة وماهية الجوهر الأخلاقي للوظيفة العامـة أو الخاصـة وماهيـة أصـول وأسس التعامل مع الناس أو المرؤوسين أو الرؤساء.

وأن من الأخطاء التي يجب تلافيها اعتبار أن الأخلاقيات هي شيء عفـوي وبديهي ولا تحتاج لتدريب أو تعليم في حـين أن الأمـر هـو عكـس ذلـك تمامـاً. فالأخلاقيات والسلوكيات تحتاج لتدريب مثلها مثل غيرها من المهـن والخصـال، حيث يجب أن يتعود عليهـا الموظـف وأن يمارسـها ويجـب أن يشـعر أنهـا مـن ضمن واجبات الوظيفة التي عليـه القيـام بهـا، فـالموظف يقـدم خدمـة وهـذه الخدمة يجب أن تقدم كما تقدم الخدمات عادة وبأحسن الأشكال.

وأخـيرا لابـد مـن تطبيـق القواعـد الأخلاقيـة التـي تـم وضـعها واتخـاذ الإجـراءات التأديبيـة بحـق المخـالفين وهـذا بحـد ذاتـه يعتـبر صـعوبة مـن الصعوبات.

التأديب والانضباط

يعني نظام التأديب (الانضباط) مجموعة القواعد التي تبين واجبات الموظفين وتحدد الجزاءات التي توقعها السلطة التأديبية المختصة على مخالفيها وفق إجراءات معينة، وتتضمن العقوبات المسلكية في الأردن: الإنذار والحسم من الرواتب، توقيف الزيادة السنوية (العلاوة)، تنزيل الراتب وتنزيل الدرجة والعزل. ويبلغ الإنذار إلى الموظف بكتاب يذكر فيه الذنب الذي ارتكبه وطريقة تحسين سلوكه أو أدائه لعمله. وتجوز المعاقبة بالإنذار مرة واحدة فقط وبعد ذلك يتم توقيع عقوبة أشد.

وتعرف العقوبة التأديبية بأنها إجراء إداري يستهدف أساسا حسن سير المرفق الذي ينتمي إليه الموظف.

علاج مشكلة المسؤولية الإدارية (نموذج فعالية العملية الرقابية)

بناء على ما سبق وفي محاولة لعلاج مشكلة المسؤولية الإدارية قدم بعض الكتاب نموذجاً منطقياً يقوم على افتراض أساس الحاجة الماسة لتوجيه الموظفين واستثمار طاقاتهم وجهودهم بالاعتماد على مجموعة المبادئ الأخلاقية لمهنة الإدارة العامة النابعة من الإحساس الديني لتحديد الأهداف ووضع مقاييس الأداء لتحقيق الفعالية للرقابة الإداري. ويوضح هذا النموذج إن فعالية الرقابة الإدارية تبدأ بتحديد الأهداف وفقاً للمبادئ الأخلاقية لمهنة الإدارة لأن وضع الأهداف وتحديدها وفقاً لذلك يعتبر من أبرز مسؤوليات الإدارة العليا في المنظمة، وأهميتها بأنها تعكس فلسفة المنظمة ودورها في المجتمع، فهي الوثيقة الرسمية للمفاهيم الأساسية التي تستند عليها عناصر العملية الإدارية جميعها من قرارات واتصالات وتنظيم وتخطيط وغيرها، وبمعنى آخر فإن تحديد الأهداف بهذه الصورة سوف يكون بمثابة النتائج النهائية المراد تحقيقها والتي في ضوئها توجه نحوها

كافة الأنشطة والأعمال في نطاق المنظمة، ومن البديهي جداً أن غياب الأهداف وعدم تحديدها سوف يؤدي إلى تعذر تحديد المعايير الرقابية لتقييم الأداء الفعلي كما يمكن من خلال هذا النموذج تفادي المخالفات والممارسات اللاأخلاقية من خلال:

1. التعلم والخبرة (أو التعليم التنظيمي)

حيث أن تعليم وتدريب الموظفين على أخلاقيات الخدمة العامة يؤدي إلى حل التناقض بين خلفية الموظف وبين ما تنص عليه مبادئ الأخلاق ومعاييرها التي تنظم شؤون العمل، أي حل الأهداف المتصارعة، أو بمعنى آخر حل تضارب المصلحة العامة بالمصلحة الشخصية من خلال اعتماد القواعد الأخلاقية لمهنة الإدارة المستمدة من التعاليم كجزء أساسي في عملية التدريب هذه.

2. تتبع الإدارة أسباب الانحرافات والمخالفات والممارسات اللاأخلاقية من خلال البحث الموجه للمشاكل حتى يتم التوصل إلى مصادرها،

فإذا كان الانحراف ناجماً عن خطأ ارتكبه الموظف فأنه يتم إعادة تصحيحه، أما إذا عاد ذلك إلى عوامل أخرى (مثل السياسة العامة، الأنظمة، اللوائح الإدارية، طرق وأساليب وإجراءات العمل، الإشراف الإداري وتحديد معايير الأداء الفعلي وغيرها) فأن إدارة المنظمة سوف تدرك طبيعة الدور الذي يمكن أن تلعبه تلك العوامل وبالتالي تقوم بمراقبة هذه العوامل ومحاولة ضبطها والحد من أثارها السلبية. إن حل مثل هذه المسائل يتم بإحدى الطرق التالية:

أ. اكتشاف البديل الذي يحقق الأهداف بصورة مرضية وفقاً للمبادئ الأخلاقية.

ب. إعادة صياغة الأهداف بما ينسجم مع القواعد والتعليمات والمعايير الأخلاقية التي تنظم العمل في المنظمة من خلال البحث الموجه للمشاكل، ويجب أن ننوه هنا إن نشاط هذه العملية يبقى مرهوناً بوجود مشاكل معينة وبطبيعة هذه المشاكل ودرجة إلحاحها وموقعها في التنظيم.

وأخيرا فأن تحقيق فعالية الرقابة الإدارية يتأتى عن طريق توجيه الموظفين واستثمار طاقاتهم ووجودهم بالاعتماد على مجموعة المبادئ الأخلاقية لمهنة الإدارة النابعة من الإحساس الديني والمسؤولية النفسية (أو الرقابة الذاتية) التي تحدد سلوك الموظفين وعلاقاتهم المختلفة.

10

الفصل العاشر

الرقابة على المؤسسات العامة

الفصل العاشر

10

الفصل العاشر

الرقابة على المؤسسات العامة

مفهوم المؤسسات العامة:

عرف الديوان الخاص بتفسير القوانين المؤسسة العامة بأنها "شخص إداري أنشأ بقانون خاص لممارسة نشاط مالي أو صناعي أو تجاري أو زراعي، وله استقلال مالي بحيث تعتبر حقوقه وأمواله مستقلة عن حقوق وأموال الدولة.

أهم العناصر المميزة للمؤسسة العامة، حسبما استقر عليه الفقه القانوني هي:

1. أن تكون من أشخاص القانون الإداري وتدار وفقاً لتنظيم القانون العام وأساليبه وتستخدم السلطة العامة في سبيل تحقيق أهدافها.
2. أن تكون الخدمات التي تقوم بها خدمات عامة.
3. أن تعتبر أموالها أموالاً عامة وأن تتبع في حسابها ورقابتها القواعد المتبعة بشأن أموال الدولة.
4. أن يعتبر موظفوها موظفين عموميين وقراراتهم قرارات إدارية.
5. أن يكون لها حق إبرام العقود، وأن تتمتع بامتيازات السلطة العامة.

يمثل مفهوم الرقابة على مؤسسات القطاع العام بمختلف أنواعها ترجمة وتطبيقاً وتجسيداً عملياً لمفهوم المسؤولية العامة لهذه المؤسسات ولكونها جزء لا يتجزأ من جهاز الإدارة العامة للدولة والمنوط بخدمة مصالح المواطنين وبتنفيذ الخطط والبرامج العامة.

وعلى الرغم مما جاء حول استقلال هذه المؤسسات وحول أهمية ذلك الاستقلال لعملياتها الإدارية والمالية ولإنجاح خططها وممارستها الاقتصادية، إلا أن ذلك الاستقلال يجب ألا يتم أو يحقق على حساب الرقابة على تلك المؤسسات أو على مسؤوليتها كمرافق عامة تستهدف الصالح العام.

لهذا فإنه يصبح لزاماً على الدولة بوصفها الممثل الشرعي للمصالح العليا للمواطنين التأكد من أن كل أجهزة الدولة بما فيها مؤسسات القطاع العام تعمل لخدمة المواطنين، ولرفع مستواهم الاجتماعي والاقتصادي وذلك وفق خطط وبرامج التنمية القومية.

وبالتالي فإنه ليس هنالك خلاف على مبدأ الرقابة على مؤسسات القطاع العام، وما ينشأ من تباين في الأداء حول الرقابة على تلك المؤسسات إنما يقتصر فقط على أسلوب الرقابة وحجمها والجهات التي لها صلاحية ممارستها.

سنقوم الآن بعرض صور الرقابة على المؤسسات العامة على الرغم من تعدد أوجه الرقابة والجهات التي تمارسها إلا أنه يمكن تصنيفها إلى ما يلي:

أ. الرقابة الإدارية.

ب. الرقابة المالية.

ج. الرقابة التنفيذية.

د. الرقابة القضائية.

هـ. الرقابة الذاتية.

و. الرقابة السياسية.

1)- الرقابة الإدارية:

وتشير إلى التدقيق والفحص والترشيد الهادف إلى رفع مستوى الأداء وزيادة الكفاية الإنتاجية وذلك بتوفير التنظيم الملائم. وإعداد الكوادر البشرية المؤهلة والمدربة والعمل على تبسيط الإجراءات وتحسين طرق العمل بصورة دائمة ومستمرة.

كما وتشير الرقابة الإدارية إلى التأكد من التزام مؤسسات القطاع العام بتوجيهات الأجهزة التشريعية والتنفيذية والرقابية العامة والتي تستهدف ضمان المصلحة العامة للمواطنين من ناحية والتنسيق بين أجهزة القطاع العام وأجهزة الخدمة المدنية من ناحية أخرى.

2)- الرقابة المالية:

وهي عبارة عن مراجعة العمليات المالية التي تمت في الماضي والحاضر ومراجعة المصروفات والإيرادات خلال استثمارها واستردادها باستمرار للتحقق من أن تدفق الأموال النقدية يتم طبقاً لما هو مخطط في الميزانية التقديرية النقدية وللتأكد من أن الانحرافات قد عوجلت أسبابها في الوقت المناسب حتى يسير المشروع بنجاح من الناحية المالية دون انحسار.

3)- الرقابة التنفيذية

يمارس مجلس الوزراء بوصفه السلطة التنفيذية رقابته على مختلف مؤسسات القطاع العام.

كما ويمارس مختلف الوزراء بوصفهم الوزراء المختصين الذين حددتهم القوانين المنشئة لتلك المؤسسات رقابتهم على سياسات وقرارات وأداء تلك

المؤسسات عن طريق إعطاء التوجيهات العامة لها بما يضمن استمرارها في خدمة مصالح المواطنين.

ويحتفظ الجهاز التنفيذي أو الوزراء المختصون لأنفسهم بالحق في التدخل المباشر لإيقاف أي قرار أو تعديل أو سياسة لتلك المؤسسات إذا ما لحق خطر ما بمصالح المواطنين أو بمصالح الدولة.

هذا وتمارس العديد من الوزارات والوحدات الإدارية ذات الطابع المركزي كوزارات الخزانة والتخطيط وأجهزة الحسابات والمراجعة رقابتها على المؤسسات المختلفة من القطاع العام وذلك دون أن يؤثر تدخلها في ذلك الاستقلال الذي تمنحه لتلك المؤسسات قوانين إنشائها.

4)- الرقابة القضائية:

وتتمثل الرقابة القضائية على مؤسسات القطاع العام في رقابة كل من القضاء العادي والإداري على أعمالها وتصرفاتها، كل في حدود اختصاصه، وتتبع مسؤوليات المؤسسات في القضاء من حقيقة ما تتمتع بها من شخصيات معنوية نتج عنها حقها في أن تقاضي وتقاضي.

وتخضع المؤسسات للقضاء الإداري في ما تصدره من قرارات وما تبرمه من عقود.

وتخضع للقضاء العادي في ما ينشب بينها وبين المنتفعين بخدماتها من منازعات وفي ما قد تسببه للغير من أضرار.

كما ويخضع القائمون بأمرها للقضاء الجنائي في حالات الاختلاس أو الإضرار بمصالح القطاع العام بطريقة يحرمها القانون وقد ينتج عن ما تبرره وتثبته المسؤولية الجنائية دعاوى مدنية كالمطالبة بالتعويض وخلافه.

- التحكيم في منازعات القطاع العام

وقد يعتبر التحكيم وسيلة رقابية وذلك من حيث أنه وسيلة لمنع تفاقم الخلاف بين الإدارة والعاملين في المؤسسات.

ويشير التحكيم في جوهره إلى اللجوء إلى هيئة تحكيم معينة أي إلى طرف ثالث محايد يرضى بحكمه كل من طرفي النزاع (الإدارة والعاملين) دون اللجوء على استئناف أو تحدي الحكم الصادر من ذلك الطرف الثالث وتكون المؤسسات والعاملون قد تفادوا اللجوء إلى القضاء وتصعيد الخصام والصراع.

وبذلك يكونوا قد وفروا الكثير من وقت المؤسسة وجهد العاملين وضمنوا مناخاً صناعياً أكثر مواتاة للإنتاج والعمل.

وقد يتعلق التحكيم بقضايا ذات طابع إداري أي متعلقة بنظم ولوائح العمل والأداء وطرق تنفيذها ويسمى التحكيم بهذه الحالة بالتحكيم الإداري وتكون قرارات هيئة التحكيم نهائية وملزمة ونافذة.

وقد يكون التحكيم عادلاً أي قد تتعدد فيه أطراف النزاع ويكون متعلقاً بقضايا خارج إطار العلاقات الصناعية والعمالية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن التحكيم كوسيلة لفض المنازعات يعتبر أسلوباً شائعاً ومنتشراً فهو متبع في الاتحاد السوفيتي وبعض الدول الغربية والنامية.

ويعتبر التحكيم بالإضافة إلى ما يقدمه من توفير وتهيئة مناخ صالح للعمل نوعاً من أنواع الرقابة الوقائية وذلك من حيث ما يعطيه للمؤسسات والعاملين من فرص لتجنب مواطن الخطأ واستلهام الدروس لعدم تكراره وتفاديه.

5)- الرقابة الذاتية:

وإذا ما اعتبرت جميع أنواع الرقابة السالف ذكرها والجهات التي تمارسها رقابة خارجية، أي أنها تمارس على المؤسسات وتمثل نوعاً من الهيمنة والتسلط فإن الرقابة الذاتية تمثل أرقى أنواع الرقابة وأكثرها جدوى وفعالية وبالتالي أكثرها صعوبة وتعقيداً.

والرقابة الذاتية للمؤسسات هي بمثابة نبض الضمير ووازع الخلق النابع من استشعار المسؤولية والإحساس بالواجب.

ويمكن تقسيم الرقابة الذاتية إلى رقابة داخلية تمارسها المؤسسة المعنية على أدائها ونظمها وممارستها وذلك عبر أجهزة داخلية متخصصة لأغراض الرقابة وذلك عبر خلق الإحساس بالمسؤولية لدى كل الأقسام والوحدات المكونة للمؤسسة لتمارس كل بدورها رقابة على أدائها إدارياً ومالياً ووظيفياً.

ولتحقيق الرقابة الداخلية بمستوى عالٍ من الفعالية فإن المؤسسات تنشأ أقساماً للتدقيق المالي وآخر للتنظيم والخدمات، هذا فضلاً عن موالاة وتكريس التدريب بكل أنواعه لاسيما التدريب السلوكي لغرس قيم جديدة وسلوك يليق بخلق العامل السوي والملتزم بروح الجماعة والمسؤولية العامة.

أما الجانب الآخر للرقابة الذاتية فهو الذي يتعلق بالرقابة التي يمارسها الفرد العامل على نفسه من منطق أخلاقي واجتماع ومن إحساسه بدوره في تحقيق أهداف المؤسسة ومن ارتباطها ذاتياً ووجدانياً بتلك الأهداف:

ويعتمد إنجاح مثل هذه الرقابة على نوعية العاملين وعلى سياسات المؤسسة في الترغيب والاختيار وعلى نوعية التدريب والصقل الذي تقدمه لعامليها.

6)- الرقابة السياسية.

وتتم الرقابة السياسية على أداء المؤسسات وأعمالها عن طريق عدة جهات رسمية وشعبية.

أما الرقابة السياسية الرسمية فتمارسها الأجهزة التشريعية والتنفيذية بصفتها أجهزة تمثيلية تستمد سلطتها وصلاحياتها من طابعها الانتخابي. وفي إطار القوانين المنشئة لتلك المؤسسات والتي تنظم حدود وأساليب الرقابة المفروضة عليها. يقوم كل من الجهازين التشريعي والتنفيذي بممارسة الرقابة على أداء وممارسات المؤسسات المالية والإدارية.

ويقوم الجهاز التشريعي بممارسة الرقابة على المؤسسات (التي يشار إليها أحياناً بالرقابة البرلمانية) عن طريق أجهزته ووسائله الخاصة به والتي قد تشمل:

أ. التقارير الدورية والطارئة التي يعدها للمجلس التشريعي الوزراء المختصون والجهاز التنفيذي بناء على طلب المجلس وهي تتعرض لجميع الجوانب الإدارية والمالية والفنية.

ب. مناقشة الميزانية السنوية العامة أو ميزانيات التنمية الخاصة بتلك المؤسسات والتي وإن اقتصرت صلاحية المجلس التشريعي على مناقشة خطوطها العريضة إلا أنها تعطيه الفرصة لتحديد ومتابعة السياسات العامة لتلك المؤسسات والعمل على ترشيدها وتقويمها. كما وتعتبر مناقشة الميزانية والحساب الختامي للمؤسسات فرصة للجهاز التشريعي لمساءلة الوزراء ومحاسبتهم وتوجيههم بما يضمن توظيف مؤسسات القطاع العام لخدمة مصالح المواطنين.

ج. يمارس الجهاز التشريعي رقابته على مؤسسات القطاع العام عن طريق تكوين لجان تشريعية من بين أعضائه لهذا الغرض، مع الاحتفاظ بصلاحية رفضها وتطعيمها بعناصر فنية من خارجه.

وتستطيع تلك اللجان بمالها من صلاحية تستمدها من المجلس أن تقوم الأداء وترشده وتحدد مسار المؤسسات المختلفة بما يكفل صالح المواطنين.

د. تتبع للأجهزة التشريعية في كثير من الدول بعض الأجهزة الفنية الدستورية كجهاز المراجع العام في إنجلترا وجهاز المحاسبة العام في الولايات المتحدة الأمريكية والتي تمد الجهاز التشريعي بالمعلومات والحقائق التي تمكنه من الوقوف بصورة مستمرة وصادقة على اتخاذ القرار الذي يضمن المصلحة العامة.

وممكن أن نمارس الرقابة السياسية على المؤسسات العامة عن طريق الأحزاب السياسية بوصفها تكوينات تعبر عن مصالح الفئات والمجموعات التي تدعمها.

وهناك وجهاً آخر للرقابة السياسية على مؤسسات القطاع العام تتمثل فيما يشار إليه بالرقابة الجماهيرية حيث تمارس الجماهير رقابتها على أداء وممارسات القطاع العام بعدة أساليب وطرق، وتمثل وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والصحافة أحد الوسائل التي يمارس المواطنون عن طريقها التعبير عن رأيهم بالنسبة لأداء ومستوى خدمات ونوعية سلع مؤسسات القطاع العام.

وممكن أن يمارس المواطنون رقابتهم على المؤسسات العامة بصورة غير مباشرة وذلك إما كعزوفهم كمستهلكين أو إقبالهم على سلعة أو خدمة معينة وبالتالي يؤثرون عن طريق تطبيق قانون العرض والطلب على حجم إنتاجها ومستوى ربحيتها أو خسارتها، هذا وقد تأخذ رقابة المواطنين صوراً أكثر تنظيماً وتأثيراً وذلك عن طريق تكوينهم لجمعيات للمستهلكين لها أجهزتها الفنية والمتخصصة التي تساعدها في إصدار آرائها ومواقفها من مختلف أنواع وأسعار السلع والخدمات المقدمة من قبل مؤسسات القطاعين العام والخاص.

الخلاصة:

وهكذا نجد أنه إذا كان الأصل العام هو تمتع المؤسسات العامة بالاستقلال الإداري والمالي الناشئ عن تمتعها بالشخصية الاعتبارية، فإن هذا الاستقلال لا يمكن أن يكون استقلالاً تاماً، لأن إدارة المؤسسات العامة وأموالها تبقى رغم استقلالها عن الدولة ضمن نطاق إدارتها العامة وتخضع لإشرافها ورقابتها وترتبط بها.

11

الفصل الحادي عشر

دور المعلومات في الرقابة الإدارية

الفصل الحادي عشر

11

الفصل الحادي عشر

دور المعلومات في الرقابة الإدارية

مقدمة:

إن عملية توفير المعلومات الإدارية الضرورية وبسرعة يعتبر المطلب الأساسي لترشيد عملية الرقابة الإدارية، ويرجع ذلك إلى العوامل المتعددة التي تؤدي إلى زيادة الحاجة إلى المعلومات الرقابية المرتبطة بواقع الأداء الإداري الفعلي، والتقييم، وتعديل الانحرافات وهذه هي:

1- طبيعة التنظيمات الحديثة.

2- اتساع دور الإدارة العامة.

3- التقدم التكنولوجي السريع.

4- الظروف الاقتصادية والاجتماعية والقانونية وأثرها على عملية الرقابة في الإدارة العامة.

وإن فعالية الرقابة الإدارية توقف على مدى توافر وتكامل المعلومات الضرورية ومدى ملاءمتها، ودقتها، ووضوحها، ومدى تنظيمها بحيث يمكن الاستفادة منها واستخدامها في الوقت المناسب.

ونخلص القول بأن توفر المعلومات الكافية والممثلة لواقع وطبيعة الرقابة تمكن من إجراء المقارنة بين ما يجب أن يكون وما هو كائن وفي فترات زمنية مختلفة الأمر الذي يؤدي بالتالي إلى معالجة الانحرافات.

سنتحدث في البداية عن الرقابة الإدارية ومن ثم نتحدث عن المعلومات وأهمية المعلومات في الرقابة الإدارية وأخيراً نتحدث عن نظم المعلومات الإدارية.

الرقابة الإدارية:

تعرف الرقابة بأنها "عملية النتائج الفعلية ومقارنة النتائج الفعلية بأهداف الخطة أو النتائج المتوقعة وتشخيص وتحليل سبب انحرافات الواقع بالمطلوب وإجراء التعديلات اللازمة".

ويتوفر للرقابة المعلومات اللازمة لتحقيق أهدافها فكل عنصر في الرقابة من القيام والمقارنة والتغذية العكسية والنشاط التصحيحي يحتاج إلى معلومات من خلال استخدام العديد من الأدوات والأساليب الرقابية والتي يمكن أن تصنف إلى صنفين رئيسيين هما:

الأدوات والأساليب الرقابية على المعلومات:

أولاً: الأدوات الرقابية التقليدية

يحتوي هذا التصنيف على العديد من الأدوات والأساليب الرقابية من أهمها:

1. التقارير:

يتم تزويد الإداري بالمعلومات اللازمة لتأدية وظيفة الرقابة من خلال التقارير الرقابية والتي تعتبر أداة من أدوات الرقابة الشائعة في كل المنظمات.

2. الملاحظة الشخصية:

يستعمل الإداريون باختلاف مستوياتهم الإدارية الملاحظة الشخصية كوسيلة للحصول على المعلومات اللازمة لأداء وظيفة الرقابة، واكتشاف الانحرافات أثناء العملية الإنتاجية.

3. البيانات الإحصائية:

يتوفر للمدير المعلومات اللازمة لأداء وظيفة الرقابة من خلال البيانات الإحصائية، حيث يتم التحليل الإحصائي للبيانات المتعلقة بنواحي النشاط سواء أكانت تلك البيانات تاريخية أو ذات صبغة تنبؤية.

4. الميزانيات التقريرية:

وهذه تزود الإدارة بالمعلومات اللازمة لتأدية وظيفة الرقابة بفعالية، وهي تعبر بالأرقام عن النفقات والإيرادات لفترة زمنية مستقبلية، وتزود الرقابة بالمعايير الرقابية والرقابة توفر للقائمين على الميزانية معلومات عن حجم الإنجاز الفعلي الذي تحقق فعلاً.

5. تحليل نقطة التعادل:

تعتبر هذه الأداة من الأدوات الرقابية التي توفر لإدارة المعلومات اللازمة لأداء وظيفة الرقابة بفعالية وتقوم على توضيح العلاقة بين الإنتاج والتكاليف مما يمكن الإدارة من معرفة النقطة التي تتساوى فيها التكاليف مع الإيرادات.

ثانياً: الأساليب الرقابية التخصصية:

تعمل هذه الأساليب على تمكين الإدارة من رؤية ارتباط أجزاء أي مشروع ببعضها البعض ومعرفة الإنجاز الحقيقي والتقدم في العمل، ومن ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية للانحرافات والأخطاء التي يتم اكتشافها ومن أهمها:

* خريطة جانت:

ويقوم هذا الأسلوب بتزويد الإدارة بالمعلومات اللازمة للقيام بوظيفة الرقابة بفعالية، وهي تركز على مفهوم قيمة الزمن اللازم لبداية ونهاية كل نشاط وللمشروع كله.

* تحليل الشبكات:

يعتبر من الأساليب الحديثة في برمجة وتخطيط ومتابعة البرامج والرقابة على الوقت والنفقات المستثمرة في تنفيذها ويتكون من أسلوبين، أسلوب تقييم ومراجعة البرامج وطريقة المسار الحرج، ويهدف هذا الأسلوب إلى مساعدة الإدارة في إتباع التخطيط العلمي للبرامج على المدى البعيد، واتخاذ القرارات المتعلقة بالتنفيذ واستغلال الموارد المادية والبشرية المتاحة بكفاية وفعالية، وكشف الأخطاء والانحرافات في وقتها لاتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب، وتحسين الرقابة أثناء التنفيذ، وتزويد الإدارة بتقارير واضحة ودقيقة عن سير العمل.

أهمية المعلومات في الرقابة الإدارية

تعتبر المعلومات بمثابة العمود الفقري للعمل الإداري في أية منظمة، سواء كانت عامة أو خاصة، كبيرة أو صغيرة، لكونها القاعدة

الأساسـية والرئيسـية في الرقابـة عـلى الإدارة العامـة وبنـاء عـلى هـذه الاعتبارات المبدئية، يمكننا تعريف المعلومـات والإشـارة إلى الفـرق بينهـا وبـين البيانات.

يستخدم عادة لفظ بيانات ومعلومات للدلالة على نفس الشيء بيـنما في الواقع إن كلا من المفهومين مختلفين، حيث أن البيانات عبـارة عـن حـروف أو جمـل أو عبـارات أو أرقـام غـير منظمـة وقـد لا يسـتفاد منهـا قبـل التحليـل والشرح. أما المعلومات فهي عبارة عن البيانـات التـي تـم إعـدادها لتصبح في شكل أكثر نفعا للفـرد ومسـتقبلا، والتـي لهـا إمـا قيمـة مدركـة في الاسـتخدام الحـالي أو المتوقـع أو في القـرارات التـي يـتم اتخاذهـا. ويختلـف مسـتوى المعلومـات المطلوبـة بـاختلاف مسـتوى أعـلى لـذا فالعلاقـة بـين المعلومـات والبيانات كعلاقة المواد الخام بالمنتج النهائي.

وتصنف المعلومات من وجهة نظر الإدارة إلى:

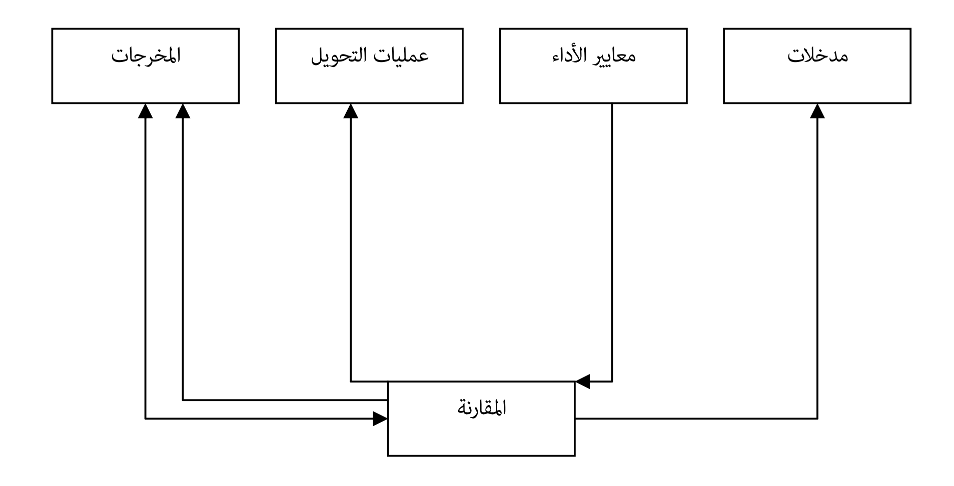
* المعلومات المحاسبية ومصادر هذه المعلومات من داخل المنظمـة وتعكـس العمليـات والأنشـطة والحقـائق المتعلقـة بالمجـالات الماليـة والمحاسـبية المتعلقـة بتكـاليف الأعـمال وترتيبهـا حسـب أنواعهـا (تكـاليف الأفـراد، وتكاليف الشغل، والتكاليف الإدارية). ومن ميزاتهـا أنهـا كميـة بالإضـافة إلى أنها أقدم أنواع المعلومات المستخدمة في الإدارة.
* المعلومات الإدارية وهي معلومات ملخصة يـتم مـن خلالهـا إبـراز النتـائج الإجمالية والاتجاهات التي تمثل موضوع اهـتمام الإدارة وتسـمح بمقارنـة الأداء الفعلي مع الأداء المخطط للمنظمة ككل أو لكل

وحدة على حدة، وتصنف إلى معلومات استراتيجية، والمعلومات التكتيكية والمعلومات التشغيلية.

المعلومات والرقابة الإدارية

تتصف العملية الرقابية بكونها عملية مستمرة، فهي تبدأ بوضع المعايير وفقاً للأهداف والإمكانات والظروف، ومن ثم تتابع الأداء وتقارنه بتلك المعايير مما يمكن المنظمة من اتخاذ القرارات المناسبة بشأن أعمالها المستقبلية، لذا فإن الرقابة مصدر ومستخدم للمعلومات وهي نظام معلومات متكامل له مكوناته ومدخلاته ومخرجاته. فدور المعلومات مهم في عملية الرقابة حيث أنه الضمان الرئيسي لاستمرار النشاط الإداري متماسكاً، ولا غنى عنه في ربط أجزاء العملية الإدارية بعضها ببعض .

والشكل التالي يوضح ذلك:



دور المعلومات في الرقابة

يمكن القول بأن أنظمة المعلومات الإدارية هي الوسيلة التي تعمل على توفير البيانات وتحليلها، وتوصيلها إلى الإدارة المعنية، وبدونها يصعب وجود رقابة إدارية سليمة وفعالة.

وبعد هذا الاستعراض السريع لمفهوم وأهمية المعلومات، يمكننا أن نلخص بعض المنافع التي يمكن تحقيقها نتيجة توفر المعلومات لعملية الرقابة الإدارية على النحو التالي:

1. كفالة قاعدة معرفية عريضة لمعالجة المشكلات وتصحيحها في المستقبل.
2. رفع مستوى فعالية وكفاءة عملية الرقابة.
3. كفالة توافر المعلومات المناسبة للرقابة على أعمال الإدارة العامة.
4. والأهم من كل ذلك ضمان البدائل المناسبة والسليمة في تصحيح الانحرافات. على أن الحقيقة الجديرة بالاعتبار والتي يتعين علينا أن نؤكد عليها هنا أن إعادة استخدام المعلومات مرات عديدة لا تفقد قيمتها ولكنها في الواقع تكتسب قيمة نتيجة استخدامها، وهذه الخاصية للمعلومات تميزها عن الموارد الأساسية للإدارة من موارد مادية، وموارد بشرية، وخامات وآلات.

الخصائص النوعية للمعلومات

لقد أوضحنا سابق أن توفر المعلومات المناسبة تؤدي إلى رفع مستوى فعالية وكفاءة علمية الرقابة، ويرجع السبب إلى أن مدى فعالية الرقابة الإدارية ترتبط ارتباطا وثيقا بمدى دقة وسلامة المعلومات أولا ومدى دقة وسلامة نظام المعلومات الإدارية ثانيا. وبالتالي يصبح الاهتمام بترشيد

عملية الرقابة الإدارية وتحديثها هو اهتمام بتأسيس نظم معلومات إدارية قادرة على تكامل البيانات من مصادر مختلفة بقصد توفير معلومات ذات خصائص نوعية والسبب في ذلك أن المعلومات تفقد قيمتها وفائدتها بدون توفر النوعية أي إذا تم إدخال معلومات ليس لديها خصائص نوعية فإن المخرجات حتماً ستكون عديمة الفائدة.

وتأسيسا على هذه الاعتبارات فإنه ينبغي توفر خصائص نوعية في المعلومات وهي:

1. الدقة:

وهو درجة خلو المعلومات من الخطأ وتعتمد الدقة المقبولة في المعلومات على كيفية استخدامها فالتخطيط والرقابة يتطلبان معلومات عالية الدقة، وأن زيادة دقة المعلومات قد ترفع من تكلفتها دون أن ترفع من قيمتها في القرار الذي قد تم التوصل إليه، لذلك يجب أن تتناسب دقة المعلومات مع مستوى القرار ونوعيته.

2. الشمول:

وهو احتواء المعلومات على الحقائق الأساسية التي تحتاجها عملية الرقابة الإدارية. بحيث تكون مختصرة عن الخوض في التفاصيل الغير ضرورية والتي تقلل من فائدتها لمتخذ القرار كما أنها تركز على مواضع النتائج عن الخطط الموضوعة.

3. الملاءمة:

أن تكون المعلومات تلائم وتطابق احتياجات متخذ القرار، وأن تكون مناسبة ومفيدة في عملية الرقابة الإدارية، وبعبارة أخرى فإن المعلومات وثيقة الصلة تؤدي إلى تحسين الرقابة، فكل مستوى إداري

يستخدم بشكل مناسب وتلائمه، فالإدارة الدنيا تحتاج إلى معلومات تفصيلية لنتاج العمليات اليومية ومقارنات لهذه النتائج مع الأهداف المحددة.

والإدارة العليا تحتاج إلى معلومات إجمالية عن أوجه النشاط الرئيسية ومقارنات بالأهداف والسياسات العامة، أما الإدارة الوسطى فتحتاج لمعلومات عن التوزيع الفعلي للمنتجات، ومعلومات عن سير العمل، وتكاليف التشغيل ومستويات التخزين وعمليات الشراء. وتحدد القيمة الاقتصادية لمعلومات بمقدار ملاءمتها لاحتياجات الغدارة وتفقد المعلومات قيمتها حينما لا تلائم احتياجات الإدارة. لذا لابد من أخذ نوعية حاجة المستويات الإدارية للمعلومات في الاعتبار عند توفير المعلومات للرقابة.

4. التوقيت السليم:

ترتبط قيمة المعلومات بالوقت الذي تصل فيه لمتخذ القرار، فيجب أن تصل في اتخاذ القرار بوقت كاف، ولكن قد تصل المعلومات في الوقت المناسب ولكن ينقصها الدقة، أو قد يتم إنتاج معلومات دقيقة ولكنها لا تصل في الوقت المناسب فتظهر هنا أهمية استخدام الحاسب الآلي في تشغيل البيانات في الموازنة بين دقة المعلومات وتوفيرها بسرعة وفي الوقت المناسب لمتخذ القرار.

5. قابلية الثبات:

أي المقدرة على التثبت من صحة المعلومات، وأما إمكانية التأكد من صحة هذه المعلومات فتتم من خلال مقارنتها مع معلومات تم التأكد من صحتها أو بإرجاعها إلى مصدرها الأصلي.

6. عدم التحيز:

يعتبر عدم التحيز شرط أساسي لنوعية المعلومات المطلوبة وهـذا الشرط يشير إلى غياب القصد في تحريف أو تغيير المعلومات، للمـديرين القـدرة عـلى توسيع نطاق الرقابة، وتعمل الشـبكات الحاسـوبية عـلى تعزيـز التنسـيق بـين الخطـط، والوقـت الحقيقـي الـلازم لمراقبـة العمليـات التنظيميـة، وتسـاعد الشبكات الحاسوبية المـديرين أيضـا بتقليـل التشـعب، والـذي هـو سـمة مـن سمات العمل الإداري، وذلك بتوفير وسيلة اتصال مركزية واحدة، كذلك تسهل الشـبكات الحاسـوبية عمليـة الرقابـة المركزيـة، في الوقـت الـذي تعـزز فيـه اللامركزيـــة في العمليـــات، ومـــن المحتمـــل أن تـــؤدي اســـتخدام الشـــبكات الحاسوبية، إلى زيادة إرهـاق العـاملين وذلـك لشـعورهم بـأنهم تحـت إشراف دائم ومستمر.

كيفية انسياب المعلومات

يـرتبط كـل مـن التخطـيط والهيكـل التنظيمـي والرقابـة ارتباطـا وثيقـا فـالتخطيط ينشـأ عنـه أهـداف ومعـايير نظـام الأعـمال، والتغـير في التخطـيط يتطلب تغير في الهيكل التنظيمي بشكل جوهري لذا فإن اسـتراتيجية المنظمـة ستتغير. وتعتمـد رقابـة الأنشـطة المختلفـة في المنظمـة عـلى توزيـع المـديرين (المراقبين) وبذلك فإن النظام الرقابي يعكس الهيكل التنظيمي.

ويعتبر الهيكل التنظيمي القناة الرسمية لانسياب المعلومات في المنظمة، ولكنه ليس القناة الوحيدة، بسبب اعتماد الاتصالات على نوعية المنظمـة، لـذا تقسم أنواع المنظمات من حيـث علاقتهـا بـنظم الاتصـالات إلى نـوعين، تحـدد طبيعـة كـل نـوع كيفيـة انسـياب المعلومـات بـين مسـتويات الجهـاز الإداري المختلفة.

* النظام البيروقراطي:

يعمل في بيئة مستقرة، تتميز نشاطاتها بالروتينية، فهو نظام مركزي، تنساب المعلومات من أعلى إلى أسفل على شكل قرارات وسياسات وخطط جاهزة.

* النظام المرن:

يوجد في منظمات القطاع الخاص، وبعض المنظمات الحكومية، فهي تعلم في بيئة غير مستقرة، والمهام غير روتينية، وتستخدم معلومات متخصصة وفنية، لا تتركز في أيدي الإدارة العليا، بل هي متاحة لجميع أفراد المنظمة، والمعلومات تنسبا بصورة أفقية.

ونظرا لأهمية أنظمة المعلومات الإدارية في توفير المعلومات فإننا سنتحدث عن دور أنظمة المعلومات الإدارية على الرقابة الإدارية.

أساليب الرقابة على نظام المعلومات الإدارية:

يمكن تصنيف الأساليب التي يتم اعتمادها في الرقابة على نظام المعلومات الإدارية إلى نوعين رئيسيين هما:

أولا: الرقابة الإدارية (العامة):

وتنصب على الجوانب الإدارية وخاصة الموارد المتاحة (التنظيمية، الأفراد، التجهيزات، وغيرها من الموارد المتاحة)، وضمان أن هذه الموارد التي يتم الحصول عليها بشكل كفء وفاعل في بلوغ أهداف نظام المعلومات. وتتضمن هذه الرقابة الآتي:

أ. الرقابة على وحدة نظام المعلومات:

تركز هذه الرقابة على النشاطات المنجزة من قبل مدير نظام المعلومات وصولاً إلى هدف دائرة المعلومات، فمحور اهتمامها الخطة الرئيسية، والرقابة على الهيكل التنظيمي، وخطة الرقابة الطارئة، والرقابة على تطور العاملين.

ب. الرقابة على تحليل الأنظمة وصياغة البرامج:

يمكن صياغة الإجراءات الخاصة بالرقابة على عمليات المراجعة والتدقيق الخاصة بالأنظمة والبرامج والتغييرات الحاصلة فيهما، ومن المسائل المهمة في هذا النوع من الرقابة هي تلك الخاصة بأسلوب التوثيق المستخدم من قبل أغلب العاملين في تحليل وأنظمة إعداد البرامج.

ج. الرقابة على مراكز الحاسبة الإلكترونية:

أي يجب فرض الرقابة على جميع الأفراد العاملين في النظام إلى جانب السيطرة على دخول الأفراد من خارج النظام وخاصة أولئك الذين لا يكونون على تمارس مباشر بتشغيل النظام، إعداد البرامج.

د. الرقابة على سلامة وأمان النظام:

ينصب على الحوادث الطارئة التي تكون خارج سيطرة الأنواع الأخرى من الرقابة السالفة الذكر. ويتم تحقيق مثل هذه الرقابة بالنسبة للعمليات اليومية أو المشاكل العملية أو النشاط التصميمي.

ثانيا: الرقابة التشغيلية:

وهي العملية التي تضمن أن المهام المحددة مسبقاً من تسجيل ومعالجة البيانات، وإعداد التقارير وتوصيلها وتخزين المعلومات يتم

إنجازها بشكل صحيح وفق ما خطط لها وتتضمن:

1. الرقابة على المدخلات.
2. التحقق من صحة كل وثيقة.
3. الرقابة الإجمالية (على المجموع).

1. **الرقابة على المدخلات:** تعرف هذه الرقابة على أنها الرقابة الإجرائية الضرورية للتعامل مع البيانات قبل إدخالها إلى المعالجة في الحاسبة، حيث يجب معاملة البيانات بعناية تامة باعتبارها المصدر الأكثر تعرضا لاحتمالات الخطأ في نظام المعلومات ككل.
2. **التحقق من صحة كل وثيقة:** أن البيانات المسجلة من قبل أحد الكتاب تخضع للتدقيق أو إعادة القراءة من قبل كاتب ثاني لأجل التأكد من دقتها. ويؤخذ على هذه الرقابة كونها تضاعف التكاليف، ولتقليل هذه التكاليف يمكن القيام بالآتي فقط:

* التحقق من الحقول التي تتضمن بيانات حساسة فقط مثل مقادير المبالغ، كميات السلع، القراءات الرقمية ويهمل الحقول الأخرى غير المهمة مثلا الاسم أو اللقب أو العنوان وما شابهها.
* التركيز على البيانات المتغيرة وإهمال الثابتة.
* استخدام منطق البرمجة عند القيام بالتحقيق.

3. **الرقابة (الإجمالية على المجموع)** إن الرقابة على المجموع تكون مفيدة بكميات محددة من البيانات، ولأجل تقليل الفقدان في البيانات أثناء انتقالها من موقع لآخر والتأكد من نتائج عمليات مختلفة.

وهناك نوع آخر من الرقابة وهي الرقابة على قاعدة المعلومات:

إن الأساس والمرتكز الذي يبنى عليه أي نظام للمعلومات هو قاعدة المعلومات التي هي عبارة عن مجموعة الملفات التي تحفظ وتخزن فيها المعلومات بعد معالجة البيانات بدف استرجاعها لاحقاً عند ظهور الحاجة إليها مجدداً، من هنا يستلزم الأمر اتخاذ الإجراءات الضرورية للرقابة والحفاظ عليها من التلف أو الضياع أو التداخل، كما يجب إعادة تخطيط الإجراءات لغرض استحداث هذه الملفات وبرمجتها.

إن وجود نظم إدارة قواعد البيانات يضمن للمنظمة الفوائد والميزات التالية:

1- تقليل الغزارة في البيانات وذلك بتقليل الازدواجية في البيانات والملفات.

2- تحقيق استقلالية البيانات.

3- تكامل البيانات والتي تكون عادة في ملفات مختلفة.

4- السرعة في استرجاع البيانات والمعلومات.

5- زيادة أمن البيانات.

الخلاصة:

وخلاصة لما سبق يتضح لنا مدى أهمية المعلومات ليس فقط في إنجاز كل وظيفة من الوظائف الإدارية وإنما في تحقيق الضبط والانتظام والدقة والعقلانية في إنجاز كل منها وتوفير شروط التطبيق الصحيح لها، وفي ظل غياب المعلومات سنفصل الخطة عن الواقع ومن ثم يتعذر التنفيذ الأمر الذي ينجم عنه أن تصبح وظيفتا التوجيه والرقابة غير مجدية بسبب عدم وجود الأساس الذي يعتمد عليه في التوجيه والرقابة.

12

الفصل الثاني عشر

مفهوم

اللامركزية في الإدارة التربوية

الفصل الثاني عشر

12

الفصل الثاني عشر

مفهوم اللامركزية في الإدارة التربوية

تمهيد

إن نظام اللامركزية الإدارية بشكل عام هو أحد أساليب التنظيم الإداري يقصد به تعدد مصادر النشاط الإداري في الدولة على أساس توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين الهيئات الإدارية المتعددة، فيكون لكل منها استقلالها في مباشرة اختصاصاتها الإدارية، وفي الإطار الذي تحدده السلطة المركزية، والذي يعرف بالرقابة الإدارية وتتحدد هذه الاختصاصات أما على أساس جغرافي إقليمي، (المحافظات والألوية) ومديريات التربية والتعليم في النظام التربوي الفلسطيني وإما على أساس تربوي وظيفي ويطلق على هيئاتها اسم الهيئات اللامركزية الإدارية الوظيفية أو الهيئات اللامركزية في الإدارة التربوية.

إن كلمة اللامركزية لها مضامين مختلفة حسب الصفة التي تصحبها، فيمكن أن تكون لامركزية سياسية، وعندئذ تسمى بالنظام الفيدرالي. وتوجد أيضا اللامركزية الصناعية للدلالة على سياسة نشر المشروعات بعيدا عن المركز الرئيسي- وتهدف اللامركزية الفنية إلى إنعاش الحياة الثقافية والمسرحية والموسيقية في الإقليم ويمكن البحث عن اللامركزية الرياضية.....الخ.

نظـرا لتعـدد أنـواع الـنظم اللامركزيـة الإداريـة وتنـوع اتجاهاتهـا وأهـدافها واختلاف البيئة التي تطبق فيهـا، لـذا فإننـا سـوف نتجنـب تحديـد تعريـف جامـد (استاتيكي) للامركزية في الإدارة التربوية الفلسطينية بسبب الخصوصـية الفلسـطينية شديدة التغيير والتبدل، ولا يجب وضـعها في إطـار صـياغة قانونيـة محـددة تكبلهـا وتفقدها المرونة والديناميكية اللازمة وخاصة في ظل إخضاع هذه التجربـة للاختبـار في بعض المديريات لاستخلاص العبر في التطبيق سلبا وإيجابا.

في ضوء ما سبق نحاول فكرة اللامركزية في الإدارة التربوية الفلسطينية ووضـع (مفهوم مبدئي) يساعد على إبراز أكثر جوانبها أهمية ودون التعرض لوضـع تعريـف محدد وجامد لها.

يقوم نظام اللامركزية في الإدارة التربويـة عـلى أسـاس وجـود مصـالح محليـة مشتركة في حدود الوظيفـة التربويـة في تطـوير العمليـة التعليميـة يسـتلزم إدارتهـا وتنفيذها ذاتيا ويتطلب الاعتراف بالشخصية القانونية للوحدة الإقليمية (المديريـة) والوحدات الأخرى التابعة لها (المدرسة) وخضوع هـذه الوحـدات لرقابـة السـلطة المركزية (وزارة التربيـة والتعلـيم) وتنفـذ عـلى مراحـل بعـد إتمـام الاختبـار القـبلي ودراسة نتائجه.

يشتمل هذا المفهوم على أربعـة عنـاصر أساسـية لنظـام اللامركزيـة في الإدارة التربوية الفلسطيني وهي:

1. الاعتراف بالاستقلال الذاتي لمديريات التربية والتعليم والوحدات التابعة لها.
2. وجـود مصـالح محليـة في حـدود الوظيفـة الإداريـة التربويـة تمـس المجتمـع بفعاليته المختلفة وتتطلب إشراكه في القرارات التربوية.

3. وجود سلطة مركزية تمارس الرقابة على المديريات والوحدات التابعة لها والمدارة ذاتيا.
4. التطبيق التدريجي للوظيفة الإدارية التربوية المنفذة ذاتيا بعد اختبارها.

ويلاحظ أن هذا المفهوم يشتمل على عناصر أخرى مفهومة ضمنا، وهي وجود رقعة جغرافية محددة يمارس عليها النظام اللامركزي، ووجود استقلالاً ذاتيا متضمنا استقلالاً ماليا.

سنتعرض إلى العناصر الأساسية لنظام اللامركزية بالتفصيل.

أولا: الاستقلال الذاتي لمديريات التربية:

تقوم اللامركزية في الإدارة التربوية على أساس وجود نوع معين من المصالح الوطنية العامة، يمكن إدارتها محليا في مديرية معينة أو أكثر في النظام التربوي الفلسطيني، إلا أن إدارة هذه المصالح وتنفيذها ذاتيا تتوقف بدورها على الاعتراف للمديرية والوحدات التابعة لها.

بالشخصية القانونية، لتتوفر لديها القدرة الكافية على تحقيق هذه المصالح بأعمال وأدوات قانونية ولتحقيق ذلك يتم عن طريق منح "الشخصية المعنوية" للمديرية والوحدات التابعة باعتبارها الوسيلة اللازمة لتحقيق الشخصية القانونية للوحدات اللامركزية واستقلال هذه الهيئات باختصاصات معينة في حدود الوظيفة الإدارية.

ثانيا: المصالح المحلية المشتركة:

إن انسجام التركيب الاجتماعي في المحافظات والألوية الفلسطينية وتجانس التكوين القومي والجغرافي يعد من العوامل الأساسية لتقوية وحدة الدولة السياسية والقانونية ومع ذلك لا تخلو هذه الوحدات من وجود بعض

التباين والتنوع فيما بينها نابع من العوامل الجيوسياسية من الضفة الغربية وقطاع غزة أو عوامل اجتماعية وثقافية واقتصادية فإن الإدارة اللامركزية ستكون الأقدر على تلمس هذا التباين والتنوع بشكل أفضل من المركز ومعرفة توجهات وحاجات السكان في المديريات والنهوض بأعباء التنسيق بين السياسات والأنشطة التربوية على المستوى الوطني وعلى المستوى الإقليمي.

إن هذا التنسيق هو من مهمة الإداريين التربويين الذين يسعملون جاهدين على تدعيم وتقوية هذا التنسيق. **وبهذا الخصوص تعتبر اللامركزية أن الطريق لضمان احترام التنوع هو الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية والتوزيع المتوازن للاستثمارات التربوية المحلية وتسخيرها لخدمة العملية التربوية.**

ومن النتائج الأخرى التي لا تقل أهمية اللامركزية هي أنها تشجع السكان على المشاركة في صنع القرار حول التعليم، وتحفز على المبادرة والإبداع وفي الوقت نفسه تحترم الخصوصيات المحلية، كما إنها تعزز وتفعل من دور المنظمات الجماهيرية. وحيث أن السكان يرسلون أبناءهم للتعليم فمن حقهم أن يعرفوا نوعية التعليم التي يتلقوه أبناءهم عن طريق مشاركتهم في اتخاذ القرار وتنفيذ المشاريع والإصلاحات في التعليم، بالإضافة إلى ذلك فإن اللامركزية يمكن أن تصبح عاملا نشطا في مصلحة الديمقراطية لأنها تسمح بتسيير مصالح المجتمع المحلي ذاتيا من خلال المنظمات المحلية وبذلك فإنها تشجع على المشاركة والتعاون بينها.

أن أي منطقة جغرافية سواء كانت محافظة أو لواء أو مدينة أو قرية أو مخيم يوجد فيها خدمات، ومجموعات مصالح وجمعيات ونوادي ومجلس بلدية وقروية وغيرها تتعايش وتتعامل بشكل متصل أو منفصل مع التعليم كالرعاية الصحية والرياضة والثقافة وغيرها لذا يجب حصر هذه المنظمات

والفعاليات في المنطقة أو الناحية من أجل التواصل معها ضمن أطر مؤسساتية محددة.

عرضنا سابقا في هذا البند مبررات مشاركة المجتمع في الإدارة التربوية في النظام اللامركزي وسوف نتناول قضية مشاركة المجتمع في الإدارة التربوية من خلال القضايا التالية:

1- دراسة خصائص المجتمع ومؤسساته وعلاقتها بالعملية التعليمية.

2- ميادين مشاركة المجتمع.

3- الأبعاد السياسية والاقتصادية والتربوية لمساهمة المجتمع المحلي.

وسنناقش هذه القضايا بالتفصيل.

أولا: دراسة خصائص المجتمع ومؤسساته:

أن أول عمل يجب أن تقوم به الإدارة التربوية في النظام اللامركزي أن تدرس المجتمع الذي تتولى المسؤولية التربوية فيه وتتفهم طموحاته واحتياجاته ونوع المؤسسات التي يديرها ويمكن تحليل هذه الاحتياجات من خلال اتجاهين:

1- الحاجات الاجتماعية والاقتصادية:

كل إدارة تربوية سواءً كانت على مستوى مديرية تربية أو على مستوى مدرسة مطلوب منها التعرف على الواقع الاقتصادي والاجتماعي سواء في المدينة أو القرية أو المخيم ومعرفة العلاقة مثلا بين التربية والعناية الصحية ومصادر دخل الأسرة، لأن هذه العوامل تؤثر على مستوى وتطور التعليم الأكاديمي والمهني وغير النظامي. وهذه المعرفة ضرورية في ترشيد القرار التربوي فيما يتعلق بتوجيه البرامج التربوية بطريقة تجعلها تلبي الحاجات الاجتماعية وخاصة في المناطق الأقل حظا التي تحتاج إلى دعم مادي ومعنوي

مـن المنـاطق الأوفـر حظـا وتفعيـل دور الهيئـات التطوعيـة، ودراسـة واقـع المؤسسات والفعاليات الاقتصادية والاجتماعية ومجالات عملها وميـادين مسـاهمتها في العملية التعليمية.

2- تخطيط فعاليات مشاركة المجتمع:

يعتبر التخطيط أداة جيدة لمعرفة حاجات ورغبـات المجتمـع المحـلي المعنيـين بالتنمية التربوية. ويتم ذلك عن طريق إشراكهم في وضع الخطط وإشراكهم في اتخاذ القرار لكي يتحملوا المسؤولية مع الإدارة التربوية في القرار والتنفيذ وتكثيـف الـبرامج التطوعية لخدمة المجتمع المحلي وانخراط الطلبـة والمعلمـين في الخدمـة المدنيـة في مجتمعاتهم. بالإضافة إلى ذلك من الضروري معرفة أولويـات السـكان في توجهـاتهم نحو التعليم وميادين مساهمتهم ومشاركتهم سواء على صعيد فردي أو هيئات.

من الضروري التأكيد هنا إن أفضل وسيلة لدفع السكان للمسـاهمة في إدارة التربية هو جعل المدرسة نفسها تساهم في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع، وذلك بالانفتاح بصورة أوسع على بيئاتها وتوجيه برامجها التربوية لتلبية الحاجات الحقيقية للسكان.

ثانيا: ميادين مشاركة المجتمع

يظهر أمام الإدارة التربوية المحلية سواء على مسـتوى مديريـة التربيـة أو عـلى مستوى المدرسة طريقتان في تنظـيم علاقـة الشراكة بـين فعاليـات المجتمـع المحـلي والإدارة التربوية وهما:

1- تتبع علاقة الشراكة بين المركز (وزارة التربية) والفعاليات المحلية رسـميا عـلى أساس التفاوض بينهما، ثم التعاقد المسبق وتظهر نتائج هذا الاتفاق الرسمي وعلى المستوى المركزي على شكل أعمال تؤدي أو

تجهيزات تمول أو أموال نقدية تقدم. وهذا ما ينفذ حاليا على صورة مشاريع بين وزارة التربية ووزارة الصحة مثلا في مشروع (الصحة المدرسية) أو الأفراد الممولين لبناء المدارس أو الغرف الصفية....الخ

2- إن المشاركة قد تنبع من منطلق حماس السكان ورغبتهم في المشاركة مما يتوجب على الإدارة المحلية استغلال هذا التوجه لصالح العملية التعليمية، وبذلك يجري التعاقد بينهما مباشرة وعلى المستوى المحلي.

تختلف الأهمية النسبية لكل من هذين النوعين تبعا لغنى المجتمع المحلي واستقلاليته وسلطته السياسية، وفي كلا الحالين على الإدارة التربوية المحلية إن تعرف بالضبط النشاطات التي يمكن أن تستفيد من مشاركة المجتمع المحلي فإن المجتمع المحلي، قادرا على المشاركة في جميع النشاطات التربوية تقريبا، بدءا من التخطيط إلى المراقبة ومن التمويل حتى إدارة النشاطات ويمكن عرض أوجه مشاركة المجتمع المحلي في الإدارة التربوية في النظام اللامركزية بصورة أكثر تفصيلية:

1- المشاركة في التخطيط:

يشمل عادة التخطيط تحديد الحاجات وصياغة الأهداف واختيار الطرائق والوسائل لتحقيق هذه الأهداف ونحن هنا لا نتكلم على مستوى التخطيط الكلي (مستوى الوزارة) إنما التخطيط على المستوى المحلي حيث أن المجتمع المحلي معني بصورة مباشرة بالاحتياجات التعليمية على مستوى المديرية كتشييد مدارس أو غرف صفية أو توفير أجهزة ووسائل تعليمية لمدارس المنطقة حيث إن نظام اللامركزية يدعم ويحفز هذا التوجه للسكان ويدفعهم للمشاركة في صياغة القرارات التربوية أو على أساس تقديم

اقتراحات بناءة. وتجدر الإشارة أن الخطة الوطنية في نظام اللامركزية تنبع من المستويات القاعدية.

ويمكن أن تأخذ مشاركة المجتمع في تهيئة الخطة المحلية والوطنية من خلال النشاطات التخطيطية التمهيدية وتأخذ هذه المشاركة أشكالا متعددة:

أ- مشاركة مباشرة وغير مباشرة في المشاريع التي تديرها الوزارة.

ب- مشاركة المجتمع المحلي في اللجان التربوية المحلية، في مناقشة تلك المقترحات المعدة من أجل تنمية المنطقة.

ج- المشاركة في مناقشة الدراسات التي لها علاقة بالبنية التحتية للمدارس كالمواصلات والطرق في المناطق النائية والعمالة والمدارس التي ستبنى في المستقبل (الخارطة المدرسية).

2- المشاركة في التمويل:

يمكن تحقيق مشاركة المجتمع في التمويل بأشكال عديدة منها الإسهام المباشر في التمويل المالي عن طريق فرض الضرائب على الشركات المحلية أو المواطنين مثل ضريبة المعارف ويمكن الاستفادة من هذه المشاركة عن طريق شراء التجهيزات كالمكبيوترات والوسائل التعليمية وأدوات المختبر والكتب المكتبية المدرسية وصيانة المدارس والمشاركة عن طريق التبرع، وهو أمر شائع كالتبرع بأرض لبناء مدرسة أو بنايات وتأثيث المدارس أو مستلزمات رياضية والمشاركة في العمل الإنشائي أو صيانة الأجهزة أو المشاركة التطوعية في برامج محو الأمية...الخ.

إن الغرض الأساسي لتشجيع المشاركة المحلية يجب أن لا تهدف فقط توفير الأموال بل ينبغي أن تكون المشاركة بهدف تحسين البيئة المحلية وخاصة في المناطق الريفية الفقيرة. ومن هنا تظهر أهمية النظام اللامركزي الذي يتفهم البيئة المحلية بشكل أفضل من المركز ويكون المركز في كثير

من الأحيان غريبا عن البيئة القروية في حين أن المدرسة التـي يـتم تصـميمها وبنائها من قبل المجتمع المحلي ستتوافق مع البيئة وستكون مقبولة من قبل السكان ومما تعزز روح الاعتزاز والفخر للمجتمع المحلي الذي حقق هذا الإنجاز، ويـدفعهم إلى المحافظة عليها وصيانتها المستمرة وبالرغم من أن مشاركة المجتمع أمر مرغـوب فيها دائما إلا أنها في بعض الأحيان لا تستجيب بشكل جيد إلى بعض المعايير الإلزامية وليس أيضا من المرغوب فرض المشاركة فرضا.

3- المشاركة في الإدارة:

إن الأمثلـة عـلى مسـاهمة المجتمـع في الإدارة المدرسـية أو الإدارة الوسـطى (المديرية) مساهمة قليلة جدا حيث أن جهود المجتمعات المحليـة تنصـب عـادة في حدود المساهمة في الأموال والموارد البشرية وتقديم المشورة ولكن هناك حقول عدة بإمكان المجتمع المساعدة فيها مثل: تصميم الأبنية المدرسية واختيار موقعها وإنتـاج الوسائل التعليمية وتقديم المساعدات في نقل وتوزيع الكتب المدرسية والمساعدة في تصنيف الكتب في المكتبات المدرسية والمساعدة في إلقاء المحاضرات من المتخصصـين في المجتمع المحلي على الطلبة ومشاركة المجتمع في التعليم المساند للطلبة الضـعفاء في التحصيل وبخاصة الأمهات غير العاملات.

وأفضل مشاركة للمجتمع المحـلي في الإدارة عـن طريـق مجلـس الآبـاء، الـذي يجب أن يفعل ويشارك في اتخاذ القرارات التربوية في مجـال الأداء والتحصـيل لـدى الطلبة. وكذلك الانضباط الطلابي فإن المجتمع المحلي ميال إلى المسـاعدة في محاربـة الغياب عن المدرسة، ويمكن للسلطات البلدية المساعدة في التحاق الطلبـة الجـدد في بداية العام الدراسي وتشجيع أولياء الأمور إلى احـترام القـوانين وتطبيقهـا وإجبـارهم على إرسال أبنائهم إلى المدارس إذا

دعت الحاجة وتطبيق الإجراءات القانونية بحقهم أن رفضوا في مرحلة التعليم الإلزامي وبذلك تنخفض معدلات التسرب من المدارس في سن المرحلة الأساسية.

أما بالنسبة للعناية الصحية للطلبة فهو أمر ضروري بحيث تنظم الجهات المعنية دورات لفحص الأطفال في بداية كل سنة لتشخيص أي خلل صحي موجود لدى الأطفال، كما أن الزيارة الطبية مهمة جدا لتشخيص الأمراض ومعالجتها وفي هذا المجال قد ينجح ممثلو المجتمع المحلي ومدراء التربية ومدراء المدارس في إقامة تنسيق تطوي فيما يخص الفرق الطبية المحلية.

أما على صعيد المعلمين فإن إدارة المدرسة يجب أن تستمع بانتباه إلى شكوى المجتمع المحلي من تصرفات وسلوك المعلمين وطرق أدائهم وغالبا ما يكون لهم رأيا في عمل كل معلم وحماسه وسلوكه الاجتماعي وهم يعرفون أمورا لا تعرفه الإدارة. وخلاصة القول أن المجتمع يمكن أن يتدخل مباشرة في التربية وأنه قد يشارك في التعليم كما أنه قد يشارك في إدارة الأفراد ولنتذكر التجربة الجزائرية في بداية السبعينات عندما توجه آلاف الطلبة الجامعيين إلى الريف الجزائري للمشاركة في حملات محو الأمية.

إن استخدام المجتمع كمصدر للتربية مبني أساسا على النظرية التي تقول أن العملية التعليمية يجب أن تكون مندمجة بمشكلات الحياة اليومية للناس من جميع الأفراد مختلفي الأعمار الذين يكونون المجتمع.

ثالثا: الأبعاد السياسية والاقتصادية والإدارية للمساهمة المجتمع المحلي:

إن محاولات الإدارة التربوية في إقامة الجسور مع المجتمع المحلي لتحسين التفاعل الإيجابي بين المجتمع والمؤسسات التربوية ستفشل إذا

اصطدمت بنظام تربوي شديد المركزية وبنظام مدني مركزي بيروقراطي. في هذا البند سنناقش الإطار السياسي والاقتصادي والإداري الذي تستطيع فيه الإدارة التربوية الناجحة العمل في حدوده وبكفاءة عالية.

1- الإطار السياسي:

إن النظام السياسي الفلسطيني هو نظام ديمقراطي فني لم تكتمل بعد مؤسساته الديمقراطية وقد أكدت وثيقة الاستقلال على النظام الديمقراطي في فلسطين كما إن الديمقراطية هي أحد المبادئ الخمسة في النظام التعليمي الفلسطيني التي وردت في الخطة الخمسية لوزارة التربية والتعليم، وأن نظام اللامركزية في الإدارة التربوية هي إحدى الأهداف الاستراتيجية وهي إطار من أطر الديمقراطية في النظام التربوية الفلسطيني.

إن مبدأ الحق لكل مواطن في التعليم هو أيضا الإطار الثاني للديمقراطية لذا فإن ربط مشاركة المجتمع المحلي بديمقراطية التعليم ترقي إلى ارتباطه بديمقراطية المجتمع ككل.

ويتطلب النظام الديمقراطي لتفعيل العلاقة بين المعلمين والطلبة من جهة والمجتمع المحلي من جهة أخرى. وكذلك إشراك المجتمع المحلي وتنظيماته في تحديد السياسة التربوية وإدارة النظام التعليمي. **لذا فإن ديمقراطية التعليم إنما تعتمد على ديمقراطية المجتمع الذي يؤلف النظام التربوي جزءا منه فإن الغرض من ديمقراطية التعليم هو ديمقراطية المجتمع.**

إن الإدارة التربوية الناجحة وفي مختلف المستويات في النظام اللامركزية في الإدارة التربوية الفلسطينية، يجب أن تعي حقائق المجتمع الديمقراطي الفلسطيني الفتي وتعمل في إطاره وهذه الحقائق هي:

1- إن الديمقراطية في المجتمع الفلسطيني تعني حق كل صغير وكبير أن يحصل على الأقل على الحد الأدنى من المعرفة والمهارات الفنية ومعرفة كيف يسمح له بالمشاركة بشكل كامل في حياة مجتمعه.

2- أن الديمقراطية الفلسطينية تعني تقليص الفوارق بين المناطق والحد من عدم المساواة في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتزويد السكان بالحد الأدنى من التعليم والتدريب المطلوبين.

3- تفعيل الديمقراطية في المجتمع الفلسطيني تتطلب إيجاد أشخاص ذوي تأهيل جيد ورغبة وحماس في العمل بدلا من المنتفعين من التعليم.

إن الديمقراطية ليست شعار وفكر مجرد إنما هي ممارسة وأسلوب حياة وتبدأ من الأسرة أولا وتمتد إلى المجتمع أخيرا.

2- الإطار الاقتصادي:

ذكرنا سابقا أن العلاقة بين الإدارة التربوية والسكان في ظل النظام اللامركزية تظهر من خلال مساهمة المجتمع المباشرة وغير المباشرة في تحديد مواقع المدارس وتشييدها وصيانتها وإدارتها سواء من خلال التمويل أو العمل, فالإدارة التربوية الناجحة هي التي تدرك مدى ارتباط التعليم بحاجات المجتمع، فعندما تساهم الشركات في التعليم تصبح مسألة دفع الخريجين في الحياة المهنية أسهل، وأن السكان المستفيدين من التعليم في مناطقهم سيساهمون بصورة أفضل في دعم التعليم.

3- الإطار الإداري:

إن الإدارة الناجحة هي التي تدرس تركيبة مجتمعها المحلي ومؤسساته التي تعرف مواقع سلطة اتخاذ القرارات الأساسية فيه ومعرفة قوة هذه القرارات واتساعها. وعلى ضوء هذه المعرفة تحدد الإدارة التربوية الأشخاص

والمؤسسات التي سيتم التعامل معها، فهم في الغالب ممثلو المجتمع الرسميون وفي العادة المجلس البلدي أو ما يوازيه وممثلون منتخبون وأعضاء المجلس التشريعي والمستفيدين من التربية. هذه المعرفة تساعدهم على بناء جسور الثقة مع فعاليات المجتمع المحلي ودفعهم إلى المشاركة في العمل التربوي.

خلاصة مما تقدم يمكن تصميم جدول تجمع المعلومات على أساسه مما يساعد في تصنيف مجالاته العمل التربوية المتعددة والجهة متخذة القرار ونوع المشاركة التي يقدمها الجهاز التعليمي والمجتمع المحلي وتساعد هذه المعلومات على وضع خطة للإدارة التربوية المحلية تعكس فيها دور المجتمع المحلي في العملية التربوية.

رقابة السلطة المركزية:

إن مديريات التربية والوحدات التابعة لها التي ستتمتع بالاستقلال الذاتي القائم على النظام اللامركزي في الإدارة التربوية تظل جزءا من السلطة المركزية الممثلة بوزارة التربية والتعليم. ولها علاقة وارتباط بالمركز في حدود تلك العلاقة القانونية التي تربطها بالسلطة المركزية بنصوص قانونية صريحة. وأن ما تتمتع به المديريات والوحدات التابعة لها من استقلال مالي وإداري مهما كان مداه ودرجته فإنه لا يكون بأي حال من الأحوال مطلقاً.

بل هو محدد الأبعاد التي يحددها القانون. ومن ناحية أخرى يتجسد في تلك النصوص القانونية التي تحدد للسلطة المركزية قدرا محددا من سلطة الرقابة على نشاط المديريات والوحدات التابعة لها وعلى أعضاءها وأعماله وتسمى (الرقابة الإدارية) وسنتناول هذا الموضوع من جانبين:

1- الأساس القانوني للرقابة:

يستند نظام اللامركزية في الإدارة التربوية على عنصرين أساسيين هما: استقلال الوحدات المحلية ورقابة السلطة المركزية. وهما عنصران متعارضان متضادان في النظام اللامركزي، وبخلاف ذلك في النظام المركزي الذي يستند على السلطة المركزية والتبعية الوظيفية لذا فهما عنصران متلازمان يكمل أحدهما الآخر وهذا بخلاف العناصر المكونة لنظام المركزية الذي يستند على السلطة المركزية والتبعية الوظيفية بل عنصر ملازم ومكمل لها.

أما من حيث الغرض الذي يهدف إليه نظام اللامركزية الإدارية فهو تحقيق قدر من إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم وتحت رقابة السلطة المركزية. أحيانا يطلق على العلاقة القانونية بين السلطة المركزية والوحدات الإقليمية وصف المشاركة، وهي مشاركة بين طرفين في تنظيم الفعاليات التعليمية بمختلف أوجهها من الناحية الإدارية بشكل لا غنى لاحداهما عن الآخر.

أما الغرض من النظام المركزي هو تشديد وتركيز السلطة في يد هيئة عامة مركزية واحدة. وأن سلطة الرقابة التي تملكها السلطة المركزية في النظام المركزي هي حق من حقوقها وبدون حاجة لوجود نص يخول لها هذه السلطات لأنها حقوق مستمدة من طبيعة السلطة المركزية.

خلاصة القول أن لرقابة السلطة المركزية على الوحدات الإقليمية في نظام اللامركزية الإدارية أساسا قانونيا يتمثل في النصوص القانونية الصريحة التي تباشر وظيفة الرقابة في حدودها وبناءً عليها. ومعنى ذلك أن سلطة الرقابة المركزية تعتبر استثناء في النظام اللامركزي، في حين

أن الرقابة في النظام المركزي غالبا ما تكون رقابة مطلقة غير محددة وتمارس دون حاجة إلى نص قانوني.

إن وجود الروابط بين السلطة المركزية والوحدات الإقليمية لا يتوقف على تلك العلاقة القانونية التي تربط بين كل من السلطة المركزية والهيئات المحلية والتي تتجسد في الرقابة المركزية. بل أن له أسساً أخرى ثابتة وهي أن الوحدات المحلية تنفذ الاستراتيجيات التربوية التي ترسمها السلطة المركزية وتقوم الوحدات المحلية أيضا بالالتزام بتنفيذ الخطة السنوية التي اعتمدتها السلطة المركزية. وتقدم السلطة المركزية المساعدات اللوجستية للإدارات المحلية بإمدادها بالكفاءات العلمية والخبرات وتدريب الكادر المحلي وتسهل تدفق المعلومات بين المركز والهيئات المحلية.

نستخلص مما تقدم أن الهدف من رقابة السلطة المركزية على الإدارات التربوية المحلية هو ضمان حسن إدارة المرافق التعليمية وفق الاستراتيجيات التربوية الوطنية وفق الصلاحيات المحددة لها.

2- مظاهر الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية:

تركز الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية على مظهرين هما الرقابة على الهيئات المحلية ذاتها وعلى أعضاءها، وعلى أعمال هذه الهيئات وسنناقش كل منهما بالتفصيل.

أولا: الرقابة على الهيئات المحلية وأعضاءها.

ومن هذه الرقابة نذكر ما يلي:

1- التعيين:

تؤكد التجارب والتطبيقات في نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية على ضرورة تدخل سلطة الرقابة في تعيين بعض أعضاء الهيئات المحلية فضلاً عن حقها في تعيين رؤساء الوحدات الإدارية. كما أن السلطة المركزية حق إصدار النظم والأوامر الإدارية المتعلقة مثلا بدرجات الجهاز الإداري والمهمات أحيانا توصف الوصف الوظيفي والترقيات والرواتب في تلك الوظائف.

2- الحل:

تنص أغلب القوانين المنظمة لهذا النظام (اللامركزي) على حق السلطة المركزية في حل الهيئات المحلية أو وقفها عن العمل مؤقتاً. ونظراً لخطورة هذا الإجراء الذي يهدد استقلال الوحدات الإقليمية لما يترتب عليه من سحب شخصيتها المعنوية والتي هي أساسها القانوني. نرى ضرورة وضع قيود على حق السلطة المركزية في اتخاذ هذا الإجراء من هذه القيود:

أ- عدم جواز حل الهيئات المحلية أو إقالتهم إلا بناءُ على مرسوم يشرح فيه الأسباب الموجبة لذلك.

ب- أن يكون هناك ضرورة ملحة أو مخالفة جسيمة للقانون أو إخلال جسيم لواجباتها.

ج- ويمكن أن يحل الهيئات المحلية بتوصية من السلطات المحلية كمجلس المحافظة أو بتوصية من المؤسسة المشكلة من فعاليات المجتمع المحلي المشاركة في صنع القرار التربوي.

ثانيا: الرقابة على الأعمال:

تمارس هذه الرقابة بصورة مختلفة منها الإقرار والإلغاء والإحلال والرقابة على التنفيذ.

1- الإقرار (الإذن التصديق):

أن تمتع الهيئات المحلية بقدر من الاستقلال، لا يجعـل سـلطتها في إدارة هـذه المصالح مطلقة، حيث يوجد بعض القضايا التي تدخل في اختصاص الهيئات المحليـة ولكن ترتبط من جانب آخر بالمصلحة العامة التي تمثلها السـلطة المركزيـة لـذا لابـد من مراجعـة السـلطة المركزيـة سـواء عـن طريـق الإذن أو التصـديق. وهنـاك أيضـا مشاريع تقرها السلطة المركزية وترغب في تطبيقها في المديريات ومتابعتهـا، ويوجـد العديد من المشاريع التربوية ينطبق عليها هذا البند في وزارة التربية والتعليم.

2- الإلغاء:

لسلطة الرقابة في نظاما اللامركزية الحق في التـدخل وإلغـاء قـرارات الهيئـات المحلية غـير المشرـوعة وذلـك عنـد مخالفتهـا للقـانون أو إغفالهـا المصـلحة العامـة المحلية.

3- الحلول:

هناك حالات لا تستطيع الهيئات المحلية أن تفي بأعبائها وتنفيذ ما يحدد لهـا لذا يحق لسـلطة الرقابـة الحـق في أن تنصـب نفسـها محـل الهيئـة المحليـة في أداء الأعمال التي تمتنع أو تتقاعص عن القيام بها خلال المدة المقرر لها. لاشك أن الإحلال محل الهيئات المحلية يتعارض مع مبدأ اللامركزية التي يعطي للهيئة المحليـة الحـق بالتصرف في المسائل المحلية التي هي الأقدر على معرفة مشكلات وحاجات المجتمع المحلي وأن مبدأ الإحلال يتدخل في صميم اختصاص الهيئات المحليـة. لـذا لابـد مـن وضع ضوابط لاستخدام هذا المبدأ ولا يجوز استخدامه إلا بعد أخطار الهيئة المحلية.

4- الرقابة على التنفيذ (الرقابة غير المباشرة):

هناك بعض القرارات يتحتم طبيعة تنفيذها أن تطلب الهيئة المحلية تدخل السلطة المركزية لأنه في بعض الحالات يتوقف تنفيذ القرارات المحلية على دور السلطة المركزية بحكم ما تملك من الوسائل اللازمة لتنفيذها من هنا تضطر السلطة المحلية اللجوء إلى السلطة المركزية.

أن عيوب ومساوئ النظام اللامركزية تأتي في الغالب من تلك المظاهر المتعددة للرقابة التي تثير الشك وتضعف الثقة في الرابطة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، لذا يجب تطبيق هذه الرقابة بعد استنفاذ جميع الإمكانات المتاحة قبل اتخاذ القرارين المتعلقين بالإلغاء والحلول وأن يكون عامل الثقة وحسن النوايا هما السائدين.

رابعاً: الاختبار القبلي

أن هذا العنصر من مفهوم اللامركزية هو عنصر إجرائي يعبر عن آلية العمل في نظام اللامركزية في الإدارة التربوية. أن تطبيق نظام اللامركزية يسبقه العديد من الإجراءات والمتطلبات التنظيمية والفنية والقانونية وسيجري الحديث عنها بالتفصيل لاحقاً. ومن أجل إنجاح تجربة اللامركزية وتعظيم إيجابياتها وتقليل آثارها السلبية على العملية التربوية. نقترح أن تمر بمرحلة اختبار قبلي على أربعة مديريات تربية تمثل مختلف المناطق الجغرافية في الشمال والوسط والجنوب وقطاع غزة، وعدد من المدارس المختارة بعناية من هذه المديريات ويتم تحضير هذه المديريات تحضيرا جيدا من حيث التأهيل والتدريب للكادر البشري للنظام الجديد وتوفير جميع المتطلبات التنظيمية والإدارية والقانونية والفنية والمالية سواء المتعلقة بالهيئات التربوية أو المؤسسات والفعاليات الملحية. ويطبق هذا النظام على مراحل وفقاً لاستكمال المتطلبات الضرورية الواجب توفرها

لتسلم الإدارة الذاتية سواء على مستوى المديرية أو على مستوى المدرسة. وبعد سنة من التطبيق تدرس التجربة دراسة مستفيضة ومن مختلف الجوانب منها فعالية القرار المالية والإدارية والتربوية التي تمر اتخاذها وتنفيذها وانعكاساتها على مستوى أداء الطلبة وتحصيلهم العلمي ومستوى مشاركة المجتمع المحلي بجميع فعالياته ومساهمتهم في العملية التعليمية.

في الوقت الذي يجري فيه التحضير للمديريات المختارة في الاختبار القبلي يجري تحضير المديريات والمدارس الأخرى بصورة حثيثة من أجل تعميم التجربة على جميع المؤسسات التعليمية.

المتطلبات التنظيمية لعملية اللامركزية في الإدارة التربوية:

أن عملية لامركزية الإدارة التربوية تغطي مجالات متعددة بالإضافة إلى المجال التربوي فهي تمتد إلى الأنشطة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وتستند على عدد من الركائز منها البحث والتخطيط والتنفيذ والتقويم، وتحديد أنماط المشاركة وغيرها. لذا ينبغي على الإداريين والتربويين المسؤولين عن عملية اللامركزية أن يتعاملوا مع الحاجات التي تتطلبها هذه العملية باهتمام بالغ لصياغة الأهداف الأساسية التي يتم على ضوءها بناء الخطة القابلة للتنفيذ ومن هذه الأهداف:

1- القيام بجرد الحاجات التربوية القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل على جميع المستويات الثلاث على مستوى المركز (الوزارة) وعلى المستوى الأوسط (المديريات) وعلى المستوى المحلي (المدرسة).

2- العمل على تنسيق الأنشطة التربوية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية على المستويين الأوسط والمحلي وبخاصة مواءمة القطاعين التربوي والاقتصادي ليكون التعليم مواكبا لسوق العمل.

3- تفعيل دور المجتمع بفعاليته المختلفة وإشراكه في حل المشكلات التي تعترض العملية التعليمية عن طريق تشخيص الواقع كما هو عليه وصياغة الأهداف وآليات العمل من أجل تعريف السكان في المستوى الأوسط والمحلي بمسؤولياتهم تجاه التعليم ومسؤولية التعليم اتجاه السكان.

4- ملاءمة النظام المدرسي مع بيئته وتنشيط دور المدرسة في الحياة الاجتماعية.

5- إعادة تنظيم ميزانية تتوافق مع نظام اللامركزية.

بعد صياغة الأهداف المرجو تحقيقها في النظام اللامركزية في الإدارة التربوية، يجري العمل على وضع آليات تنظيمية تدير عملية لامركزية القطاع التربوي في المديريات المختارة وتعمل على تهيئة الظروف الموضوعية والذاتية على مستوى المديرية والميدان.

في هذا المجال نقترح تشكيل فريق مركزي مكون من خبرة الإداريين والتربويين ليتولوا كامل عملية لامركزية القطاع التربوي ويكون له كامل الصلاحيات في اتخاذ القرار وتحديد المديريات والمدارس التي ستكون مشمولة في النظام اللامركزي وبأي شكل وعلى أي مستوى وتحدد الشروط والمتطلبات الواجب توفرها لتطبيق اللامركزية. وتقوم أيضا بتفويض الصلاحيات وتصدر الأنظمة والتعليمات وتشكل اللجان وفرق العمل المحلية وتعين القادة الإداريين والتربويين.

أن نجاح مهمة هذه اللجنة أو فريق العمل المركزي يعتمد بالدرجة الأولى على حسن اختيار أعضاءها. وأن المدعوين للمشاركة في هذه اللجنة أن يتوفر لديهم مستوى عالي من المهارة الفنية والتنفيذية وأن يكونوا على معرفة تامة بالنظام التربوي الفلسطيني، وكذلك أن يكونوا مؤمنين إيمانا إيجابا راسخا بالديمقراطية بمفهومها الشامل، وبقيمة تفويض الصلاحية والمقتنعين بأن نظام اللامركزية هو النظام الأكثر فعالية في تحسين نوعية التعليم الفلسطيني. وهو الطريق الأنسب.

لضمان الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية والتوزيع المتوازن للاستثمارات التربوية وهو الطريق الأفضل لتعزيز دور المجتمعات المحلية في العملية التربوية. ويجب أن يتوفر في فريق العمل المركزي المهارات والخصائص التالية:

1- القدرة على العمل بروح الفريق القادر على تحديد المشكلات وتحليلها واتخاذ القرارات المناسبة وتفويض الصلاحيات للأشخاص المناسبين وفي الوقت المناسب بالاستناد على دراسات ومعطيات علمية.

2- القدرة على تطوير الأنظمة الإدارية والمالية القائمة واستحداث أنظمة جديدة وبما يتناسب مع الظروف المستجدة على الساحة التعليمية ووفقا لمتطلبات المرحلة والواقع الملموس.

3- مهارة التفاوض مع السلطات الحكومية والفعاليات الاقتصادية والاجتماعية بما يخدم المصلحة التربوية والمجتمع المحلي.

4- القدرة على تفعيل وتنشيط العاملين في المستويين المركزي والأوسط من أجل تولي الأنشطة المحلية.

5- قدرة الفريق على إدارة نفسه بكفاءة عالية واتباع أسلوب في العمل رفيع المستوى ومرونة عالية في تدفق المعلومات داخليا ومن الأدنى للأعلى.

بالإضافة إلى ذلك فإن فريق العمل المركزي ينبغي أن يحسن الاستماع ويحترم حاجات ومتطلبات العاملين ومتابعة قضاياهم.

1- الهيكل الداخلي للفريق المركزي:

من الصعب تحديد العدد المثالي لهذا الفريق، فإن كان الفريق يعمل بكفاءة عالية فمن الضروري أن لا يكون كبيرا، وقبل كل شيء أن يكون أعضاءه من ذوي الخلفيات الفنية المناسبة الذين يستطيعون مواكبة مستويات السلطة المركزية والوسطى والمحلية المشمولة بعملية اللامركزية.

أما بالنسبة للخبرة التي يتمتع بها الفريق بالإضافة إلى ضرورة توفر الخبرة التربوية لجميع أعضاءها يجب أن تتنوع اختصاصات الفريق في مجالات الاقتصاد وعلم الاجتماع والقانون والتعليم.

وإذا تعذر توفر هذه الاختصاصات من داخل الوزارة يمكن تشكيل لجان خاصة لجميع الاختصاصات الاقتصادية والقانونية والمالية وغيرها أو تعين خبراء وفنيين كمستشارين لفريق العمل المركزي.

2- أسلوب العمل والتشكيل ودرجة الاستقلالية للفريق المركزي:

يتميز النظام المركزي عادة بالبيروقراطية مما يعيق بشكل كبير عملية اللامركزية. لذا فإن الفريق المركزي يجب أن يعمل في جو من الحرية الفنية الواسعة بالتنسيق المستمر مع أجهزة الوزارة بمختلف مستوياتها، وأن تكون الوزارة هي المرجعية المعتمدة له، وأن يكون الفريق أقرب ما يمكن إلى واضعي السياسة ومتخذي القرار في الوزارة. وهذا الفريق هو الذي يساعد

متخذي القرار على صنع القرار بناءا على توصيات مستندة على أسس علمية مدروسة.

أن فريق العمل المركزي يجب أن يتمتع باستقلالية تنفيذية كبيرة وذلك لتجنب البيروقراطية في الأداء وأن يتمتع بدرجة معينة من صلاحية اتخاذ القرار والاستقلالية، ويمكن رفده بممثلين من المستويات الوسطى والمستويات المحلية. أما بالنسبة لمدة عمل فريق العمل المركزي يجب أن لا تتجاوز المدة المحددة لعملية اللامركزية ويحل نفسه بعد ترسيخ النظام اللامركزية، وبعد أن يسند مهامه إلى فرق العمل في النظام اللامركزي لمختلف المستويات.

تشكيل الفرق المحلية:

أن الغرض من عملية اللامركزية هي تفعيل مشاركة المجتمع المحلي في العملية التعليمية فإن العملية يجب أن تتضمن مشاركة ممثلين عن السكان الذين يتوفر لديهم نوعا من النشاط التربوي لأن الحاجة التربوية تمتد إلى أبعد من ارتباط السكان المباشر بالتعليم. فالتربية الحديثة تهدف إلى تفاعل المدرسة مع المجتمع وإلى جعل النشاط التربوي شاملاً. لذا يتوقع من النشاط التربوي أن يكون ملبيا لمدى أوسع من الحاجات التربوية من بينها التربية الصحية والثقافية وإعداد الطلبة للعمل الوظيفي. فتشمل التربية على البرامج الرسمية وغير الرسمية، وهذا يتطلب التنسيق مع جميع هذه الفعاليات.

لتحقيق هذا التفاعل وتوسيع المشاركة يتطلب تشكيل فرق عمل محلية على مستوى المديرية والميدان على غرار فريق العمل المركزي. تتولى إدارة عملية اللامركزية في منطقة نفوذها وتتكون هذه الفرق

من ممثلين من السلطات الوسطى (المديرية) والمحلية (المدرسة) ومـن الفئات التالية:

1-العاملون في القطـاع التعليمـي ذوي الخـبرة والمهـارة الواسـعة (المحترفـون) ويمثلون المناطق الجغرافية المختلفة، وممثلين عن فريق العمل المركزي.

2- ممثلين عـن المجتمـع بفعالياتـه المختلفـة مـن غـير التربـويين مثـل ممـثلي السلطات الاقتصادية والرعاية الصحية والجمعيات ونقابات العمال...الخ.

3- ممثلين عن أولياء أمور الطلبة والقادة الثقافيون والشباب والطلبة.

4- ممثلـين عـن المجـالس المحليـة والبلديـة وأعضـاء مـن المجلـس التشريـعي الممثلين للشعب.

أن اختيار فريق العمل المحلي يتم وفقا لاختصاصات الأعضاء وفقا للعمل الذي يقومون به. ويتم وضـع خطـة تقـوم بتقسـيم العمـل بـين الأعضـاء وفقـا لاختصاصاتهم وآلية التنفيذ والمتابعة. ويجب أن يتمتـع أعضـاء الفـرق المحليـة بالصلاحيات الضرورية في اتخاذ القرار على مستوى اختصاص كل عضـو. وهـذه الصلاحية تعتمد بالضرورة على وجه التفويض التي تمنحها للمؤسسة أو السلطة للعضو وعـلى النظـام السـائد في الـوزارة أو المؤسسـة الممثلـة في فريـق العمـل المحلي. فإذا كان النظام في هذه المؤسسات لا مركزيا فإن العضو الذي يمثلهـا في فريق العمل يحصل على التفويض اللازم ويسهل ضم ممثلين عنها.

من الضروري أن لا يكون فريق العمل كبـيرا بحيـث لا يكـون قـادرا عـلى العمل بطريقة صحيحة. ويجب اختيار الأعضاء الأكثر كفاءة، حيث أن الخلفيـة العلمية والفنية هي التي يجب أن تكون معيارا للاختيار.

آليات دعم فرق العمل:

من الضروري توفير التسهيلات والموارد المالية لعمل الفرق لتسهيل تنفيذ المهام الموكلة لهم وتنفيذ القرارات التي يتخذونها وبشكل سلسل وفي الوقت المناسب وكذلك تصميم عملية اللامركزية بكاملها. وأن عمل الفرق يجب أن يستند على خطة مدروسة ومحكمة ومفصلة لجميع الخطوات التي ستقوم بها ومهام كل عضو ولجنة موضحا فيها الجداول الزمنية للتنفيذ والموارد المالية وآليات التنفيذ والجهات المشرفة وعملية المراقبة على التنفيذ والأداء.

ولتسهيل عمل الفرق لابد من تشكيل أمانة سر يعتمد حجمها على حجم الفريق المركزي بهدف تخليص الفنيين من الأعمال البيروقراطية ويكون عمل أمانة السر طباعة التقارير والتعليمات والاتصالات والدعوة للاجتماعات وتنظيم الملفات والترجمة للاستفادة من مساعدة الخبراء الدوليين وغيرها. وينبغي تخصيص أماكن مناسبة وتوفير مكاتب مجهزة على المستوى المحلي وعلى غرار المستوى المركزي مما يسهل عمل الفرق المحلية. حيث أن توفير الأبنية والمكاتب والتجهيزات لهذه المكاتب هي نوعا من المشاركة.

وجميع ما ذكر يتطلب تخصيصات في الميزانية وإيجاد ميزانية تشغيله تغطي جميع النفقات ومنها مخصصات النقل والأنشطة التدريبية والمسوحات الميدانية والدراسات والدراسات وغيرها.

الإطار القانوني لفرق العمل:

يعتبر الإطار القانوني أحد أهم متطلبات تنظيم عملية اللامركزية في الإدارة التربوية. حيث أن إصدار القوانين والقرارات لتجسيد الأعمال

التـي ينبغـي القيـام بهـا يشـكل الخطـوة الرئيسـية في جعـل الأجهـزة التنفيذية وفرق العمل تتقدم إلى الأمام في هذه العملية.

يجب أن يتضمن قانون التربية والتعليم والذي سيقر مـن قبـل المجلـس التشريعي على قرار واضـح للامركزيـة قطـاع الإدارة التربويـة والأهـداف التـي ينبغي الوصول إليها من هـذه العمليـة وذلـك مـن أجـل تثبيـت هـذا النظـام وإعطاء صفة القانونية الملزمة على مستوى الوطن.

كما ويجب أن تصدر عن الوزارة ومن أعلى المستويات أنظمـة وتعلـيمات ملزمة تتضمن ما يلي:

1. تعليمات بتشكيل فريق مركزي يتولى تصميم المشروع بكامله والمراقبة على تنفيذه.
2. تعلـيمات تـدعو إلى تشـكيل الفـرق المحليـة بالوقـت المناسـب وبالكيفيـة المناسبة.
3. تعليمات بخصوص شكل الفرق ومهامها الوظيفية واختصاصـاتها والجهـات الممثلة فيها ومؤهلات أعضاءها.

4- تعليمات بخصوص آليات العمل والأدوات المستخدمة.

5- تعلـيمات وأنظمـة تتعلـق بالهيكـل الإداري لهـذه الفـرق والـدعم المـالي والتسهيلات لعمل الفرق.

6- تعليمات بخصوص عملية تخطيط عمـل الفـرق عـلى مختلـف المسـتويات وآليات التنفيذ والمراقبة والمتابعة والجدول الزمني التفصيلي والميزانية.

7- تعليمات ولوائح بخصوص الجهات والمناطق المشـمولة بعمليـة اللامركزيـة وفترة الاختبار التجريبي.

8- آليات تدفق المعلومات من مختلف المستويات.

الإعداد لعملية اللامركزية في الإدارة التربوية:

بعد الانتهاء من بناء الهياكل الأساسية التي تشرف على إدارة عملية اللامركزية واكتمال تشكيل فرق العمل المركزية وفرق العمل المحلية وأمانة السر. يبدأ عمل هذه الفرق على دراسة هيكل وتنظيم إدارة النظام التربوي وتشخيص الطريقة التي تعمل بها الإدارات. ومن ثم تقوم بمسح الحاجات وتحديد المشاكل الحالية وتحليلها ووضع الأهداف بناء على الحاجات من أجل إعداد خطط تربوية على مستوى المركز ومستوى الميدان.

يشتمل تشخيص الطريقة التي تعمل بها الإدارة التربوية على عنصرين أساسيين:

1- تشخيص هيكل وتنظيم إدارة النظام التربوي:

ويتضمن الأمور التالية:

1- مكونات الهيكل الإداري أي الخارطة الهيكلية للنظام التربوي الفلسطيني والقوانين والأنظمة التي تسير هذا النظام.

2- المهام الوظيفية لكل وحدة وقسم ودائرة وأي مستوى إداري.

3- تصنيف العاملين حسب المؤهل العلمي والتأهيل والخبرة والتدريب والمهمة.

4- ميزانية كل إدارة عامة ومديرية ومدرسة.

أن غالبية المعلومات الواردة أعلاه متوفرة وهي معلومات خام وبحاجة إلى دراستها دراسة تفصيلية متخصصة تساعد على تشخيص الواقع الإداري ووضع التوصيات لمعالجة المشاكل والتداخل في مهام الإدارات والدوائر.

يقوم فريق العمل المركـزي المكلـف بـإدارة عمليـة اللامركزيـة وتشـخيص الجهاز الإداري بتنظيم ندوات ورشات عمل لمناقشة نتائج الدراسة والتوصـيات ومناقشة المشاكل ووضع الحلول العملية لها.

2- المستويات والهياكل والمهام:

أن تحديد المستويات والهياكـل والمهـام المطلوبـة لإدارة التعلـيم هـي إحـدى الخطوات المهمة في الإعداد للامركزية وفي هذا المجال يحدد ما يلي:

أ- **تحديد المستويات:** في النظام التربوي الفلسطيني ثـلاث مسـتويات هـي مستوى المركز والمتمثل بوزارة التربية والتعليم والمستوى الأوسط ويمثل مديريات التربية والتعلـيم والمسـتوى المحـلي ويمثـل المـدارس بمختلـف تصنيفاتها حسب جنس المدرسة والموقع والمرحلة الدراسية....الخ.

ب- **تحديد الهياكل والوظائف:** في الخارطة الهيكلية لوزارة التربية والتعليم هناك ترابط منطقي بين هيكل الدوائر والوظائف التي تؤديها في كل مستوى من المستويات. حيث نجد أن أغلب هذه الدوائر والأقسام الموجودة في مستوى المركز (الوزارة) يوجد لها أقسام موازية على مستوى المديريات وهناك ترابط بينها وان اختلفت مهام الأقسام في المديرية عنها في الوزارة من حيث شمولية العمل حيث أن الأقسام في الوزارة تقوم بوظيفتها على مستوى الوطن في حين أن الأقسام في المديرية وظيفتها تخص المديرية نفسها كما أن درجة استقلالية الأقسام في المديرية أقل منها في الوزارة بسبب تداخل مهام الوظائف في المديرية وتعدد المسؤولين المباشرين.

لتفعيل عملية اللامركزية على مستوى الوسط (المديريـة) يتطلـب إيجـاد دوائر وأقسام في المديرية موازية تماما للموجودة على مستوى الوزارة. وتحديـد مهامها الوظيفية بدقة ليسهل تفـويض الصـلاحيات لهـا بحيـث تقـوم بأعمالهـا بحرية وبصورة مستقلة وفقا لظروف عملها وفي حدود الصلاحيات المنوطة بها، وفي ظل وجود آلية محددة للرقابة والمتابعة.

التخطيط كأداة للانتقال للامركزية:

بعد إتمام تشخيص هيكل وتنظيم إدارة التعليم ومسح الحاجات التربويـة تأتي مرحلة التخطيط وتعتبر من المراحـل المهمـة التـي تسـهل عمليـة الانتقـال السلس إلى نظام اللامركزية. فاللامركزية هـي عمليـة يجـب أن تخطـط كـما أن تطبيقها في الميدان يجب أن يتم وفق خطة مدروسـة. ومعنـى ذلـك أن دراسـة المجتمع المحلي وتفعيـل دوره وإشراكـه في العمليـة التعليميـة ودراسـة الواقـع التربوي الإداري والتنظيمـي ومسـح الحاجـات وتحديـد الأهـداف جميـع هـذه الأعمال تتم وفق خطة مدروسـة نضـعها وتشرف عليهـا فـرق العمـل المركزيـة والمحلية وهي مرحلة تشخيص الواقع التربوي وهـي ضروريـة للتحضـير لعمليـة اللامركزية.

أن نجـاح تطبيـق اللامركزيـة في الإدارة التربويـة في مختلـف المسـتويات مرهونا بقدرة النظام التربوي على صـياغة خطـة تربويـة عـلى مسـتوى الـوطن وعلى المستوى الأوسط والمحلي وتكون واقعية تعكس الحاجات التربوية وتحقق الأهداف التربويـة عـلى مسـتوى المديريـة والمدرسـة ومنسـجمة مـع الأهـداف التربوية على مستوى الوطن. وأن نجاح الخطة مرهون أيضـا بقـدرة المخططـين على إشراك أوسع الفئات في المجتمع المحلي.

ويعتبر التخطيط في الوحدات الإدارية في مختلف المستويات شرطا أساسيا لعملية اللامركزية في الإدارة التربوية. وبدون التخطيط لا تفوض الصلاحية ولا تمنح الاستقلالية الذاتية للوحدات التربوية.

يجب أن تحقق الخطط التربوية للوحدات الإدارية في مختلف المستويات -وحسب اختصاصها- الأهداف الاستراتيجية العامة التي يسعى التعليم الفلسطيني تحقيقها خلال الأعوام الخمسة القادمة بالإضافة إلى الأهداف الاستراتيجية العامة هناك أهداف خاصة على مستوى الوحدات التربوية تتلاءم مع خصوصياتها وإمكانياتها ترغب في تحقيقها على أن لا تتعارض مع الأهداف الاستراتيجية العامة ويمكن تلخيص الأهداف الاستراتيجية العامة التي وردت في الخطة الخمسية القادمة كما يلي:

1- توفير فرص الالتحاق لجميع الطلبة ممن هم في سن التعليم الأساسي.

2- تحسين نوعية التعليم من خلال المنهاج الفلسطيني وتحسين مصادر التعليم.

3- تطوير التعليم النظامي وغير النظامي.

4- تطوير النظام الإداري والتربوي.

5- تنمية القوى البشرية في الجهاز التربوي.

6- أهداف أخرى تحددها الوحدات الإدارية التربوية تتوافق مع خصوصيتها الهدف الأخير ثم إضافته إلى الأهداف العامة الخمسة الذي لم يرد ذكره في الخطة الخمسية وذلك من أجل مراعاة الخصوصية للوحدات الإدارية التي سيطبق فيها نظام اللامركزية على أن لا يتعارض مع الأهداف العامة.

الهدف الأخير تم إضافته إلى الأهداف العامة الخمسة الذي لم يرد ذكره في الخطة الخمسية وذلك من أجل مراعاة الخصوصية للوحدات

الإداريـة التـي سـيطبق فيهـا نظـام اللامركزيـة عـلى أن لا يتعـارض مـع الأهداف العامة.

وتتضمن الخطة السياسات والبرامج التطويرية والكلفة المتوقعة والجدول الزمني لتنفيذها ويحدد فيها بالتفصيل دور المجتمع المحـلي بمختلـف فعالياتـه ومساهماته المادية والمعنوية في إدارة تنفيذ الخطة وتحقيـق الأهـداف المعلنـة وفيما يلي البرامج التطويرية والسياسية العامة التي ستنتهجها الخطـة لتحقيـق هذه الأهداف.

الهدف الأول:

توفير فرص الالتحاق لجميع الطلبة ممن هم في سن التعليم الأسـاسي يتحقـق ذلك مـن خـلال السياسـات والـبرامج وتحديـد دور المجتمـع لتحقيـق ذلـك وهـذه السياسات:

1- توفير بيئة مدرسية صحية منه لأطفال فلسطين.
2- التوسع في القدرة الاستيعابية للمدارس لتلبية الطلب على التعليم.
3- توفير العدالة في فرص التعليم للمجتمع دون النظـر إلى الجـنس أو الوضـع الاجتماعي والاقتصادي.
4- زيادة مراكز الحاسوب المدرسية وتفعليها.
5- تنمية النشاطات التربوية وشؤون الطلبة في المدارس.
6- إدخال نظام القياسي والتقويم في المدارس.
7- برامج أخرى خاصة بالمديرية.

الهدف الثاني:

تحسين نوعية التعليم من خلال المنهاج الفلسطيني وتحسين مصـادر التعلـيم أن مهمة وضع منهاج فلسطيني تتم على مستوى المركز وأن مساهمة

المديرية في هذا المجال يتم عن طريق الخبراء والمختصين من هذه المديرية وتفترض أن يكون المنهاج ملبيا لاحتياجات ومتطلبات الشعب الفلسطيني ككل، أما بخصوص تحسين مصادر التعليم فإن برنامج المديرية وتحسين نوعية التعليم يتم من خلال ما يلي:

1- زيادة المختبرات التعليمية في المدارس وتفعيلها.

2- زيادة المكتبات المدرسية وتفعيلها.

3- إنشاء مراكز مصادر التعليم في المديريات تعمل على إنتاج الوسائل والأجهزة التعليمية لتوفيرها في المدرس مجانا.

4- زيادة مراكز الحاسوب وتفعيلها.

5- تنمية النشاطات التربوية وشؤون الطلبة في المدارس.

6- إدخال نظام القياس والتقويم في المدارس.

7- برامج أخرى خاصة بالمديرية.

ولتحقيق هذا الهدف ستدعى الحاجة إلى تفعيل دور المجتمع المحلي من خلال إشراكه في تحسين مصادر التعليم من خلال الدعم المادي والمساهمة في البرامج التي تنص عليها الخطة.

الهدف الثالث:

تطوير التعليم النظامي وغير النظامي يبرز دور المجتمع المحلي في هذا الهدف بصورة جلية ويلعب دورا كبيرا في مختلف المجالات، أما البرامج والسياسات في هذا الهدف هي:

1- تطوير الجانب الفني والمهني في الإدارة المدرسية.

2- تشجيع التربية في مرحلة قبل المدرسة.

3- تطوير البرامج المتعلقة بالتعليم الأساسي الإلزامي.

4- تطير مسار التعليم الثانوي.

5- توسيع التعليم المهني والفني وتنويعه.

6- تنظيم قطاع التعليم الخاص وتشجيعه.

7- توسيع برامج محو الأمية وتعليم الكبار.

8- الحد من ظاهرة التسرب.

9- دمج الطلبة ذوي الاحتياجات الخاصة في المدارس العامة.

10- تشجيع مجال المشاركة الشعبية في تطوير التعليم.

11- برامج أخرى خاصة بالمديرية.

كما ذكرنا سابقا أن تطوير التعليم المهني يتم من خلال دعم الفعاليات الاقتصادية المحلية لهذا النوع من التعليم، مما سيساعد الخريجين في إيجاد فرص عمل لهم ويساعد الطلبة في الحياة المهنية.

الهدف الرابع:

تطوير النظام الإداري والتربوي . وهذه الأولويات تتم ترجمتها على مستوى المديرية بالبرامج التالية:

1- رفع مستوى المهارات المهنية للموظفين من أجل تحسين الأداء الوظيفي.

2- تدعيم التوجه نحو اللامركزية.

3- تطوير النظام الإداري والمالي.

4- تطوير نظام المراقبة الإدارية والمالية والتدقيق.

5- تحسين فرص توظيف المرأة في جميع المستويات.

6- برامج أخرى خاصة بالمديرية نفسها.

للمجتمع المحلي دور مهم في تدعيم التوجه نحـو اللامركزيـة عـن طريـق إشراكه في العملية التعليمية وفي التخطيط.

الهدف الخامس:

تنمية القوى البشرية وتطويرها في النظـام اللامركزيـة يمكـن أن تـتم تنميـة القوى البشرية على مستوى المديرية من خلال برامج تدريبية خاصة بهـا وبنـاء على الاحتياجات الخاصة بالمديرية وأن ما يقوم به المركز يمكن أيضا أن تقوم به المديريات وخاصة في المجالات التالية:

1- إعداد الإدارات والقيادات التربوية وتطويرها.

2- تطوير نظام الإشراف التربوي.

3- تحديد أسس التأهيل والإجازات التربوية.

4- تأهيل المعلمين ورفع الكفاءات المهنية.

5- تدعيم دور المدرسة لوحدة تطويرية أساسية.

6- برامج أخرى بالمديرية.

13

الفصل الثالث عشر

الإصلاحات الإدارية في الأمم المتحدة

الفصل الثالث عشر

13

الفصل الثالث عشر

الإصلاحات الإدارية في الأمم المتحدة

تدابير الإصلاح الإداري لتعزيز المساءلة، والسلوك الأخلاقي، والأداء الإداري

أعيد تأكيد أهمية تعددية الأطراف الفعالة والدور الفريد الذي تضطلع به الأمم المتحدة في مجالات التنمية والأمن وحقوق الإنسان في تقرير الأمين العام المعنون "في جو من الحرية أفسح" الذي قُدِّم إلى الجمعية العامة في شهر آذار/مارس.

ويتضمن هذا التقرير مقترحات عريضة بالتعجيل بالإصلاح الإداري للأمانة العامة من أجل جعلها أكثر مرونة وشفافية، وعُرضة للمساءلة ومجهزة لمعالجة احتياجات وتحديات القرن والعشرين. وتشكِّل هذه التدابير جزءا من سلسلة طويلة الأجل من الإصلاحات التي بدأ تنفيذها في عام 1997 وعزِّزت منذئذ على وجه الخصوص بثلاث مجموعات من مبادرات التغيير، ألا وهي: تقرير الإبراهيمي عن عمليات السلام للأمم المتحدة، وبرنامج لإجراء مزيد من التغييرات في عام 2002، وإصلاح نظام أمن الموظفين في العام الماضي.

وتأتي مرحلة الإصلاح الحالية في وقت ذي أهمية حيوية للأمم المتحدة. فقد واجهت الأمانة العامة سلسلة لم يسبق لها مثيل من التحديات التنظيمية

التي كشفت النقاب عن مثليلتها في الطريقة التي تؤدي بها عملها. ونتيجة لذلك، يتعين على الأمم المتحدة أن تتخذ إجراءات فعلية الآن في المجالات التي يكون للأمين العام سلطة اتخاذها بصورة مباشرة، لاسيما في المجالات الهامة للإدارة والرقابة والمساءلة. وقد بدأ العمل فعلا في مبادرات الإصلاح الموجزة أدناه وسينفّذ معظمها تنفيذا كاملا في غضون الأشهر القلائل المقبلة، باستثناء تلك التي تتطلب موافقة الدول الأعضاء. وقد كان الإعداد لكثير من الخطوات يسبق اكتشاف المشاكل التي كُشف عنها النقاب إبان العام الماضي، فإن المبادرات تسعى بوضوح أيضا إلى معالجة الشواغل الشديدة التي أعرب عنها موظفو الأمم المتحدة في الدراسة الاستقصائية للتصورات المتعلقة بالنزاهة في العام الماضي، والتوصيات التي وضعتها لجنة التحقيق المستقلة برئاسة بول فولكر في برنامج النفط مقابل الغذاء.

مراحل الإصلاح الإدارية والرقابية

أولا- تحسين أداء كبار الموظفين الإداريين

يجري حاليا اتخاذ سلسلة من الخطوات لترشيد وتحسين عمليات اتخاذ القرار في الأمانة العامة، وجعل عملية التوظيف مفتوحة، وتعزيز تدريب كبار الموظفين.

* استحداث لجان اتخاذ القرارات على المستوى التنفيذي

استطاع فريق كبار الموظفين الإداريين الحالي، الذي أنشئ في عام 1997، ويضم جميع رؤساء إدارات الأمانة العامة ومكاتب الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، أن يحسِّن التنسيق والترابط داخل أسرة منظمات الأمم المتحدة. بيد أنه قد تكشّف من الناحية العملية أن هذا الفريق، رغم فائدته

الحقيقية كهيئة لاقتسام المعلومات، أضخم من أن يكـون فعـالا وقـادرا عـلى اتخاذ القرارات في التوقيت المناسب. ونتيجة لذلك، فقـد أنشـئت لجنتـان جديـدتان من كبار الموظفين يترأسهما الأمين العام – تعـالج إحـداهما قضـايا السياسـة وتُعنـى الأخرى بالإدارة، من أجـل الارتقـاء بنوعيـة وسرعـة عمليـة صـنع القـرار عـلى أعـلى المستويات. وسوف تكفل طريقة عمل هذه اللجان تحقيـق نتـائج واضـحة وعمليـة المنحى، مع تحديد أفضل لمجالات المسؤولية وتوقيت التنفيذ.

الوضع الحالي: عقدت لجنة السياسات اجتماعها الأولي في 3 أيار/مايو وسـوف تعقد اجتماعاتهما بشكل مستمر. وسيعقد أول اجتماع للجنة الإدارة قبل انتهاء شهر أيار/مايو وستجتمع بعد ذلك شهريا.

* نظام اختيار كبار الموظفين

اتسمت عملية اختبار كبار موظفي الأمم المتحدة، تقليـديا، بعـد الوضـوح ولم تركِّز بدرجة كافية على الاحتياجات المتنامية للإدارة بجانب توافر الخبرة السياسية في المرشحين. ولمعالجة ذلك، أنشئ نظام جديد شفاف للاختيار من أجـل كفالـة توسـيع نطاق البحث عن المرشحين المؤهلين على نطاق أوسـع كثـيرا، وتـأمين عمليـة اختيـار صارمة ودقيقة ومفتوحة استنادا إلى معـايير محـددة سـلفا لجميـع الرؤسـاء الجـدد لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها. وسوف يساعد ذلك على إيجـاد جيـل جديـد مـن كبار المسؤولين في الأمم المتحدة، يوظفون عـلى أسـاس الجـدارة والتثبـت مـن أنهـم يجمعون بين المهارات الفنيـة والسياسـية والإداريـة والقياديـة. وتقـوم إدارة عمليـة حفظ السلام أيضا بوضع معايير جديدة لتعيين كبار مديريها الميدانيين.

الوضع الحالي: أعلنت في شهر نيسان/أبريل أولى التعيينـات الرفيعـة المسـتوى التي أجريت باستخدام هذا النظام – الرؤساء الجدي لبرنامج الأمم

المتحدة الإنمائي ومكتب خدمات الرقابة الداخلية. وسيعلن أيضا في شهر أيار/مايو مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين.

ثانيا- تعزيز الرقابة والمساءلة

لعل أوضح النقائص التي حددها تحقيق فولكر والأزمات الأخرى هي تلك التي توجد في مجال الرقابة والمساءلة. ذلك أن نظم "المراقبة" الحالية لرصد أداء الإدارة والحيلولة دون حدوث الغش والفساد غير كافية ويجب تعزيزها بشدة.

* مجلس الأداء الإداري

أنشئ مجلس للأداء الإداري من أجل كفالة مراقبة أفراد الكاتب والمديرين. وسوف يقيم هذا المجلس بصورة منهجية أداء كبار المديرين، ويعرض على الأمين العام الحالات التي تتطلب توجيه اهتمامه إليها، ويقدم إليه المشورة بشأن الإجراءات التصحيحية المقترحة، حسب الاقتضاء.

الوضع الحال: أُكدت عضوية وصلاحيات مجلس الأداء الإداري. وسيرأس المجلس نائب الأمين العام وسيضم وكيلين دائمين للأمين، لعام واحد كبار الموظفين السابقين. وسيكون رئيسا إدارة الشؤون الإدارية ومكتب خدمات الرقابة الداخلية عضوين بحكم المنصب. وسيعقد الاجتماع الأول للمجلس قبل نهاية شهر حزيران/يونيه.

* لجنة الرقابة للأمانة العامة للأمم المتحدة

يجري أيضا إنشاء لجنة جديدة للرقابة لمعالجة النقائص التي حددتها الجمعية العامة وتحقيق فولكر، ولزيادة فعالية مهمة الرقابة. وستعمل اللجنة، التي ستضم ثلاثة أعضاء داخليين وعضوين خارجيين، على تأمين اتخاذ الإجراء الإداري المناسب من أجل تنفيذ توصيات مكتب خدمات الرقابة

الداخلية ومجلس مراجعي الحسابات ووحدة التفتيش المشتركة. ويجري إنشاء نظام جديد للتتبع من أجل تحسين متابعة ما يزيد على 500 توصية هامة لمراجعة الحسابات تصدر كل سنة.

الوضع الحال: بدأت الأمم المتحدة اختيار الأعضاء، الذين سيشملون فردين من خارج الأمانة العامة. ويجري وضع الصيغة النهائية لاختصاصات اللجنة في منشور إداري رسمي. وستعقد اللجنة أول اجتماع لها هذا الصيف، ثم تجتمع بعد ذلك كل ثلاثة أشهر.

* استعراض شامل لمكتب خدمات الرقابة الداخلية

في تشرين الثاني/نوفمبر 2004، أوصى الأمين العام للجمعية العامة بأن يخضع مكتب خدمات الرقابة الداخلية لاستعراض خارجي شامل لتوطيد استقلاله وسلطته مع تأمين تجهيزه الكامل فيما يتعلق بالموارد والخبرات والقدرات التي تمكنه من أداء جميع الجوانب المتعلقة بعمله. وقد أعاد الأمين العام تأكيد هذه التوصية في تقريره المعنون "في جو من الحرية أفسح". وإضافة إلى ذلك، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا حول كيفية ضمان استقلال مكتب خدمات الرقابة الداخلية استقلالا تاما في عمله، وذلك في الدورة المقبلة هذا الخريف.

الوضع الحالي: توصية الأمين العام معروضة حاليا على الجمعية العامة. ويجرى إعداد تقرير الأمين العام إلى الجمعية العامة.

* تعزيز سياسة مكافحة الغش والفساد

يوجد لدى الأمم المتحدة بالفعل قواعد وسياسات شتى منفصلة تستهدف منع الغش والفساد، غير أن المنظمة تقوم الآن، عقب توصية من المراجعين الخارجيين لحسابات الأمم المتحدة، بتجميعها في سياسة مستقلة شاملة

لمكافحة الغش والفساد، وسوف تستند هذه السياسة إلى أفضل الممارسات القائمة، بما في ذلك النموذج الذي وضعه مؤخرا البنك الدولي.

الوضع الحالي: يقود المراقب المالي للأمم المتحدة فريقا عاملا لصياغة السياسة. وسيوضع تقرير مؤقت بحلول شهر حزيران/يونيه، ومن المقرر الانتهاء من وضع السياسة النهائية في شهر أيلول/سبتمبر.

ثالثا – كفالة السلوك الأخلاقي

تقوم الأمم المتحدة باتخاذ خطوات محددة في استجابة مباشرة منها للشواغل بشأن الإنصاف والنزاهة التي أثيرت في الدراسة الاستقصائية للتصورات المتعلقة بالنزاهة فيما بين موظفي الأمم المتحدة التي أجريت في العام الماضي، ومن أجل الحيلولة دون تكرر وقوع حوادث ضارة من قبيل الاستغلال الذي أُبلغ عنه في بعثات معينة لحفظ السلام، وسوء سلوك كبار الموظفين، والمضايقة في أماكن العمل.

* حماية المبلغين عن سوء التصرف

أوضحت نتائج الدراسة الاستقصائية للتصورات المتعلقة بالنزاهة أنه ليست لدى الموظفين ثقة تذكر بقدرة المنظمة على توفير حماية لمن يُبلغون عن سوء التصرف. وأجري استعراض لأفضل الممارسات، باستخدام خبرة مستشار أوصت به منظمة الشفافية الدولية. وقد أصدر الأمين العام الآن سياسة جديدة ناشطة بشأن المبلِّغين عن سوء التصرف، ويسعى للتعرف على آراء الموظفين قبل أن يعلنها رسميا. وتستهدف هذه السياسة توفير آلية صالحة للموظفين كيما يشعروا بأن لهم الحرية في أن يعرضوا شواغلهم، واثقين من أنهم سيتمتعون بالحماية من العقاب. وقد صحب إعلان مشروع السياسة إصدار منشور يحدد للموظفين جميع السبل المتاحة للإبلاغ عن أي سوء تصرف مدعى.

الوضع الحالي: تجرى حاليا مشاورات بين الموظفين وستصدر السياسة الجديدة فور اكتمال هذه العملية.

* إدراج الأخلاقيات في برامج تدريب الموظفين

يقوم مكتب إدارة الموارد البشرية بتجربة نموذج تدريبي جديد في شكل قرص حاسوبي مدمج بشأن الأحكام المتعلقة بالنزاهة والأخلاقيات، أخذ عن مبادرة صدرت عن مكتب الأمم المتحدة في فيينا. والهدف المقصود هو أن يطلب إلى موظفي الأمانة العامة من جميع الرتب إكمال هذا النموذج. وإضافة إلى ذلك، أضيفت نماذج للأخلاقيات إلى جميع برامج التدريب الحالية للموظفين والمديرين في الأمم المتحدة.

الوضع الحالي: سيوزع القرص الحاسوبي المدمج على جميع موظفي الأمم المتحدة بحلول شهر أيلول/سبتمبر.

* الاستجابة لادعاءات سوء السلوك الجنسي للموظفين الميدانيين

تتخذ المنظمة بصورة منتظمة إجراءات تأديبية في الحالات الفردية التي يتم فيها تحديد وقوع استغلال جنسي و/أو اعتداء جنسي. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية وحدها، جرى التحقيق مع 147 من حفظة السلام إبان الأشهر الستة عشر الماضية؛ وفُصل خمسة موظفين مدنيين من الأمم المتحدة، كما طُرد من البعثة 77 "من ذوي الخوذات الزرقاء". ولا تزال التحقيقات تجري هناك، مثلما تجري التحقيقات في ليبريا وهايتي. وإضافة إلى ذلك، يجري اتخاذ عدد من المبادرات قصيرة الأمد ومتوسطة الأمد وطويلة الأمد:

* بدأ تطبيق معيار موحدة للسلوك عبر جميع فئات موظفي حفظ السلام. وقد أدرج التدريب في جميع برامج التعيين بالبعثات. وأنشئت آليات للشكاوى ذات المصداقية في جميع البعثات.

* أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية استعراضا عالميا بشأن حالة الانضباط في بعثات حفظ السلام في أواخر آذار/مارس – نيسان/أبريل، ويجري حاليا تحليل النتائج التي أسفر عنها. وعلاوة على ذلك، فإن البعثات تكفل إحالة ضحايا الاعتداء الجنسي إلى هيئات المساعدة الطارئة الموجودة في منطقة البعثة (الطبية، والنفسية – الاجتماعية، والقانونية).

* وفي الأجل المتوسط، سيشمل تعزيز القدرة على معالجة سوء السلوك إنشاء وحدات متخصصة في مقر الأمم المتحدة وفي الميدان لكفالة منع تلك الحالات وتحديدها فضلا عن تأمين الامتثال وتنفيذ المعايير. وقد عيِّن في البعثات ضباط و/أو منسقون لشؤون سلوك الموظفين، مع إقامة شبكات داخل البلدان لتحسين التنسيق والتشارك في المعلومات.

* وفي الأجل الطويل، سوف يجري الأمين العام استعراضا شاملا لاحتياجات جميع موظفي بعثات حفظ السلام فيما يتعلق بالاستجمام والترفيه، كما سيضطلع بوضع استراتيجية شاملة لمساعدة الضحايا. ومن المقرر وضع وإصدار اتفاقات جديدة مع البلدان المساهمة بقوات وشركاء الأمم المتحدة. وإضافة إلى ذلك، سيقوم فريق من الخبراء القانونيين بدراسة الوسائل الكفيلة بتحميل موظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات المسؤولية عن تبعات الأعمال الإجرامية التي تُرتكب في بلدان لا يوجد فيها نظام قضائي عامل.

الوضع الحالي: هناك طلب بموارد إضافية معروض حاليا على الجمعية العامة (النتيجة المتوقعة: في منتصف حزيران/يونيه). ويجري طلب موارد لتعزيز قدرة الأمم المتحدة على التحقيق ولإنشاء وحدات معنية بالسلوك في جميع بعثات حفظ السلام. وستنشأ وحدة معينة بالسلوك في مقر الأمم المتحدة داخل إدارة عمليات حفظ السلام بحلول 1 تموز/يوليه 2005. ويجري

التخطيط لعقد حلقة عمل متعددة التخصصات بشأن مساعدة الضحايا في حزيران/يونيه 2005.

* كشف كبار المسؤولين عن مركزهم المالي

تعد إدارة الشؤون الإدارية توصيات لتوسيع نطاق الكشف عن المركز المالي المطلوب من كبار المسؤولين، بمن فيهم أولئك الذين يوظفون بعقد قصير الأجل أو بموجب شروط خاصة. ويجري أيضا استعراض الآليات المناسبة لرصد عمليات الإفصاح المالي هذه من أجل تعزيزها بصورة عاجلة.

الوضع الحالي: استغرق إعداد مشروع وثيقة بهذا الخصوص وقتا طويلا وسوف تنظر فيها لجنة الشؤون الإدارية في شهر حزيران/يونيه في عام 2005.

* تعزيز مدونات قواعد السلوك/قواعد تنازع المصالح

على الرغم من أن لدى الأمم المتحدة مدونة مفصّلة لقواعد السلوك، فإنها لم تعمم على الموظفين بطريقة فعالة. ويقوم مكتب إدارة الموارد البشرية باستعراض الممارسات التي تتبعاها المنظمات الأخرى في تعميم مثل هذه المعلومات بأشكال أسهل منالا وأيسر قراءة (صفحات الشبكة العالمية، والكتيبات، والأدلة التوجيهية، إلخ). ويجري أيضا وضع قواعد إضافية خاصة للموظفين المنخرطين في أنشطة الشراء. كما يجري صياغة مدونة لقواعد السلوك لموردي مشتريات الأمم المتحدة.

الوضع الحالي: من المنتظر أن تصدر المواد وتكون جاهزة للتعميم في الخريف المقبل.

* الحماية من المضايقة في مكان العمل

في حين أن لدى الأمم المتحدة سياسة صارمة إزاء المضايقة الجنسية، يقوم مكتب إدارة الموارد البشرية حاليا بوضع الصيغة النهائية لسياسة جديدة أعرض نطاقا كي تشمل مزيدا من أشكال المضايقة كما يجري التشاور بشأنها مع هيئات ممثلي الموظفين. ويجرى المكتب أيضا تقييما لوسائل أكثر فعالية لتعميم أحكام هذه السياسة الجديدة.

الوضع الحالي: ستناقش هذه السياسة مع ممثلي الموظفين في الاجتماع المقبل للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة في أواخر هذا العام.

رابعا – زيادة الشفافية

* الحصول على المعلومات

لا يوجد حاليا سياسة مطبقة لتحديد وثائق الأمم المتحدة التي ينبغي أن تكون متاحة خارج الأمانة العامة. وعلى الرغم من أن هناك حاليا عددا كبيرا من الوثائق يسهل الحصول عليه، فإن الأمم المتحدة تحتاج إلى سياسة واضحة ومتسقة تزيد من الشفافية بينما تكفل السرِّية، حيثما تطلب الأمر ذلك. وقد أجرت إدارة الشؤون القانونية تقييما لأفضل الممارسات المتبعة في الإدارات العامة في سائر أرجاء العالم. وستقوم لجنة الإدارة الجديدة باستعراض هذا العمل وتقديم توجيهات بشأن أفضل السبل التي ينبغي اتباعها مستقبلا.

الوضع الحالي: ستوضع سياسة جديدة أثناء هذا العام كما تناقشها الدول الأعضاء وتتخذ إجراء بشأنها.

* التحقق الخارجي من صحة نظام المشتريات بالأمم المتحدة

وجّه تحقيق فولكر النقد إلى حالات شتى تتعلق بمشتريات الأمم المتحدة

في السنوات الأولى لبرنامج النفط مقابل الغذاء. ومنذ أواسط التسعينات، جرى إصلاح رئيسي لعملية الشراء بالأمم المتحدة فجعلها أكثر شفافية كما عالج كثيرا من النقائص التي عيِّنت في عدد من الاستعراضات المختلفة. وفي ضوء القضايا التي أثارها تحقيق فولكر، تعاقدت إدارة الشؤون الإدارية على إجراء استعراض جديد لمقارنة النظام الجديد بالممارسات المتبعة في الخارج لكفالة أن تتسق التحسينات المدخلة مع أعلى المعايير العالمية.

الوضع الحالي: أكملت في أوائل أيار في عام 2005 مايو عملية اختيار تنافسي لهيئة استشارية خارجية كي تجري الاستعراض، ومن المتوقع الانتهاء من الاستعراض الكامل قبل نهاية حزيران/يونيه.

* توجيه السياسة العامة بشأن العقود الخيِّرة

يقوم فريق عامل تحت رئاسة إدارة الشؤون القانونية بصياغة سياسة جديدة بشأن توفير السلع والخدمات المقدمة للأمم المتحدة بدوافع خيرية، وذلك استناداً إلى مجموعة من الممارسات والسوابق القائمة المتباينة.

الوضع الحالي: من المقرر أن يكتمل وضع دليل السياسة العامة قبل نهاية شهر حزيران/يونيه لعام 2005.

14

الفصل الرابع عشر

الفساد هل يتقلص أم يزداد في الوطن العربي؟

الفصل الرابع عشر

14

الفصل الرابع عشر

الفساد هل يتقلص أم يزداد في الوطن العربي؟

تمهيد

كثر الحديث عن الفساد، وكثرت الأقاويل عنه، وتكلم عنه المواطنون والمسؤولون، ولكن مهما تكلم المحدثون عنه فلا يوفوه حقه لأنه خطر على الوطن والمواطن، فالفساد وباء معدي ينتقل بسرعة وهو خطر على صحة المجتمع، لذلك يجب معالجته والتصدي له بكافة الوسائل وعدم التهاون في الوقوف بوجه هذا المرض. ولقد اعتدنا على الكلام أكثر من العمل فجميعنا يتكلم عنه لكن لا أحد لم يقف في وجه هذا الوباء. المشكلة التي تواجهها هي أن الذين يجرحون أجسام الفساد ويندون به، ويعملون على مجابهته قولا وعملا، ويرفعون شعار محاربته والوقوف بوجهه، ويتكلمون عنه بمصداقية يتعرضون للمضايقة والملاحقة من قبل بعض المسؤولين من جهة ومن قبل الأنظمة أجهزة السلطة من جهة أخرى.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه عندما قام مركز دراسات الوحدة بعقد ندوة تتضمن "أزمة الديموقراطية في الوطن العربي عام 1984 فقد انعقدت في قبرص لعدم اتساع أي عاصمة عربية لعقدها ولضيق مساحة الوطن العربي لمثل هذه الندوة؛ وقد تشكل على هامشها المنظمة العربية لحقوق الإنسان.

السؤال الذي يثير الاهتمام لماذا ضاقت مساحة الوطن العربي الكبير من السماح لعقد مؤتمر يبحث في الديموقراطية هل لأن الديموقراطية تشكل خطرا على الأنظمة العربية، أم لأن النظم تشعر بأن البحث في الديموقراطية يهدد وجودها، ويحرض المجتمع على المطالبة بحقوقه المفقودة من الديموقراطية، أو أنها تخشى أن يتعثر حظها في بقاء السلطة بيدها. أم لأن مجرد الكلام عن الديموقراطية يشكل خطرا مرعبا على الأنظمة العربية وعلى الأمن الذي تفرضه بقوة السلاح أم لأن الديموقراطية: تقضي على الفساد وتقلص مساحة وجوده، وتلاحق المفسدين إن كان هذه الافتراضات جديرة بالاهتمام والدراسة.

فالفساد عرفته جميع المجتمعات في العالم وقد ظهر هذا المرض في جميع الدول بدون استثناء وأدى إلى سقوط ممالك ودول كثيرة.

لذلك فإن استشراء ظاهرة الفساد في العالم، وكونه مرضا عالميا يعيش بنسب في جميع الدول، دفعت التفكير إلى عولمة محاربة هذه الظاهرة التي تمكنت من ولوج مختلف القطاعات؛ والتغلغل في مختلف مؤسسات الدولة، ولم تنكر كافة الأنظمة العربية على مختلف أشكالها الملكية أو الجمهورية وجود الفساد وتغلغله في مختلف الميادين؛ وظهرت بعض الوعود الإصلاحية، والبقع الضوئية والكلمات الملونة بمختلف الألوان والأصباغ من أجل المعالجة؛ لكنها بقيت بعيدة عن الوقوف على أسباب المرض ووضع العلاج اللازم له بسبب عدم الجدية من جهة، وعدم المراقبة الفعالة من جهة أخرى.

وبقيت أمواج الفساد تتراكم في مجتمعاتنا حتى فقد الناس الثقة بنظمهم، كما فقدوا الأمل بمعالجة هذا المرض ثمة أمر ملاحظ بحسب جميع المصادر هو أن نسب الفساد في العالم العربي أكثر منها في بقية بلدان العالم وتعزى لعدة أسباب أهمها طرق الحكم الشمولية والاستبدادية، وغياب النظم الديموقراطية.

لأن الديموقراطية تشكل خطرا على الأنظمة العربية؛ وتبتعد عن تطبيقها وبذلك تزداد حالة وتفشي الفساد ولقد عّرف البنك الدولي الفساد: [بأنه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فيحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة؛ كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء شركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوي للإستفادة من سياسات أو إجراءات للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء للرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة].

ندوة الفساد والحكم الصالح

إن كافة أنواع الكسب غير المشروع تعتبر نوعا من أنواع الفساد، فالفساد هو استغلال المنصب أو الوظيفة أو المواقع الحساسة من أجل الكسب غير المشروع وهو لا يقتصر على موظف دون آخر بما يشمل جميع ضعاف النفوس من جميع المراتب، الذين تغريهم الأطماع وتفضيل مصالحهم على الصالح العام.

لذلك فقط شدد البنك الدولي على مفهوم الحكم الصالح، فالحكم الصالح هو حكم حيادي يعبر عن إدارة السلطة للحكم والمجتمع، ويركز على التنمية البشرية ثم على التنمية المستدامة من هنا تمت بلورة مفهوم الحكم الصالح ليحّول النمو الإقتصادي إلى تنمية بشرية مستدامة مرتبطة بمصالح الأجيال الراهنة واللاحقة وهذا ما يمكن الفقراء والمهمشين من المشاركة بمثارها عبر التمكين. ولقد أشار الرئيس الجزائري في خطاب له بكل صراحة وجرأة وقال: [بأن الجزائر دولة مريضة بالفساد، أي مريضة في إدارتها، مريضة بممارسات المحاباة، ومريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ

والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة بنهبها بلا ناه ولا رداع].

أنه كلام أعلى مسؤول في هرم السلطة يؤكد على وجود الفساد كما يؤكد على أنه مرض قاتل لمؤسسات الدولة، إنه طبعا كلام مسؤول، لكنه يتضمن الشجاعة والجرأة مع وجود النية الصادقة لمعالجة هذا المرض الدول العربية وموقعها في لوائح الفساد:

تصنف الدول العربية في مقدمة الدول التي يعشش فيها الفساد وجميع الحكام العرب في مختلف دولهم قالوا بأنهم سوف يحاربون الفساد ويقضون على المفسدين. جميع الأنظمة العربية بدون استثناء قالت بأنها سوف تحارب الفساد لأنه قاتل لمراكز الدولة وموهن لمفاصل المجتمع. وعلت التصريحات واطمئن الشعب لها بأنه سوف يتخلص من مرض خطير لأن المسؤولين يعترفون بذلك.

لكن المصيبة بأنه لم تتم معالجة الفساد، ولم تتخذ التدابير الكفيلة للقضاء عليه، لأن المسؤول يرى الفساد لكنه يسكت عنه، والمواطن لا يستطيع تسيير أموره إلا إذا دفع أتاوة للموظف صاحب الشأن وقد تكون هذه الأتاوة ظاهرة أحيانا ومخفية أحيانا أخرى لأن العلانية في تناول الرشوة أو الأتاوة إنما تدل على الحماية الكاملة للفاسدين من قبل أصحاب النفوذ والصلاحية، وإن تراخي السلطة في محاربة الفساد وتحديد مواقعه يجعل الفساد يتجاوز حدود الاستثناء ليصبح ظاهرة تهدد المجتمع في نظامه الاجتماعي والقيمي والأخلاقي كما تهدد توازنه الاقتصادي، بل وكيانه بشكل عام وقد قيل: إن وجود الفساد في الدولة ينخر جسم المجتمع ويضعف مؤسساته ويقلل من عمر الدولة..

فالدولة العربية تخشى محاربة الفساد لأنها سوف تحارب بعض مسؤوليها، وطريقة نظام الحكم فيها.

في الولايات المتحدة يعتبر المجتمع الأمريكي أن الهدية التي تقدم إلى رئيس الدولة نوعا من الفساد ولذلك يجري الإعلان عنها فور تسلمها، ويصدر بها قرار من أجهزة أخرى للموافقة على قبولها وضمها لخزينة الدولة -الفساد والحكم الصالح ص 172 مركز دراسات الوحدة- بينما في الدول العربية تنضم جميع الهدايا وجزء من المعونات التي تقدم للشعب إلى جيوب وخزائن الذين يتلقونها، في دول أوروبا الشعب يحاكم السلطة ويحاسبها عن جميع أنواع الخلل والمظاهر المرضية في الإدارة ويسألها عن إدارة المال العام وطريقة التصرف به، ولديها أجهزة رقابة قوية على جميع المؤسسات العامة وأنشأت منظمات لمكافحة الفساد.

أما الدول العربية فقد شجع على تنامي الفساد، وعلى تواجده في مختلف الميادين غياب أجهزة الرقابة وعدم فاعليتها، واعتبار المال العام ملكا خاصا كأن الدولة ليست من الشعب أو أن هذا الشعب ليس من هذه الدولة وغاب العقد بين الفريقين، فلا رقابة ولا محاسبة وهذا في النهاية يؤدي إلى دمار وخراب الدولة وضعفها، كما يؤدي إلى انحلال القيم وضعف الأخلاق.

لقد عم الخراب وكثر الفساد، وانتشر خراب النفوس وأصبح همها البحث عن الغنيمة بأي وسلة كانت، فكل يتقاضى حسب حجمه فالكبير حصته كبيرة والأقل حصته أقل وهكذا تتقاسم المنافع بحسب الأحجام.

إن الولاء شيء مقدس مثل، الولاء للوطن، الولاء للحقيقة..للحرية، للتضامن لمصالح الشعب للبعد الواحد لماذا يغادر كل منا ذاكرته؟ وينسلخ عن جلده، ويبتعد عن طرح السؤال الذي يهم الجميع وهو: أين الوطن؟

أليس الوطن فوق الجميع، ومصلحة الوطن فوق المصالح الخاصة تمشيا مع قاعدة لا شيء يعلو على الوطن وبحثا عن مقولة: أنا أكبر فيك يا وطني فلا تجعلني صغيرا، فإن كنتَ عملاق فأنا أيضا أكون كذلك. والعمل على ترسيخ قاعدة الوطن فوق الجميع فوق كل المسؤولين لأن غطاء المسؤول مهما علا هو الوطن وليس المسؤولية.

وهكذا فأني أقول دائما: يعز علي يا وطني أن أرى المفسدين يفتحون أبوابك الخلفية والأمامية في وضح النهار وعلى مرأى الجميع ليعيثوا فسادا في داخلك، إنني أعيش فيك يا وطني أحملك أغنية، قصيدة على شفاه الجراح، لماذا لا تحملني -أنا المواطن- في ربوعك صافيا نقيا، لماذا تدع أيادي الفساد تعبث في ربوعك وأنت قادر على تقليم أظافر المسيئين والمفسدين، حقا ما تقول بأنه من دون ديمقراطية حقيقية، ومن دون نظام تداول السلطة لا سبيل لمكافحة المفسدين وبدون حرية وشفافية وتعددية وأنظمة إدارية وتشريعية ليبرالية لا مجال لتطهير مؤسسات الدولة والمجتمع من عصابات المجرمين والمنتفعين والمرتشين.

الشفافية التي ينادي بها المسؤول ويطلبها المواطن وكسر أذرع الفساد وبيان الأمور على حقيقتها ليست حلما بل قد تكون واقعا حقيقيا بتضافر الجهود ووجود النوايا المخلصة. وقد كان ومازال الفساد أحد الأسباب الهامة لتأخر الوطن العربي وتخلفه عن ركب الحضارة في العالم.

لذلك نرى أن الفساد يؤثر على التنمية وعلى اقتصاد الدولة:

فالنسبة للنواحي الاقتصادية فإن الفساد يضعف الاقتصاد، وقد بدأ الاقتصاديون يدركون أن الفساد يؤثر سلبا على تطوير السياسات الاقتصادية، ويؤدي إلى تدني معدلات الأداء الاقتصادي والإداري. ومن ذلك فإن محاربة الفساد يجب أن تتجاوز النطاق الإداري لتصبح عنصرا مهما في

استراتيجية شاملة تعالج جذور المشكلة ككل في تخلف الإصلاح السياسي والاقتصادي، وتدني كفاءة مؤسسات الدولة، وغياب الديموقراطية وانعدام الشفافية والمساءلة. وإن ذلك ينطبق على المنطقة العربية التي قد يتجلى بها الفساد الكبير، أي الفساد على أعلى المستويات والمرتبط بالصفقات في المقاولات وتجارة السلاح. وعلينا أن لا ننسى أن:

- الفساد يبعد المواطن عن الوطن ويقذف به إلى خارج الوطن وتهاجر العقول المعطاءة التي يحتاجها الوطن إلى الخارج، ويولد حالة من الاغتراب بين المواطن وسلطاته الحاكمة، مما يجرد السلطة من الشرعية.

فمحاربة الفساد هي جزء من عملية لإرساء قواعد الحكم الرشيد (الحكم الصالح) الذي يتضمن حكما ديموقراطيا فعالا، ويستند إلى المشاركة والمحاسبة والشفافية، ويرسخ نظم الشفافية والمساءلة في مؤسسات الدولة، وهي عملية تتطلب تضافر جهود كافة فئات المجتمع بما فيها قوى الإصلاح، وكافة المؤسسات المدنية التي تسعى لإرساء نظام ديمقراطي، تسود فيه حرية الرأي وحرية الإعلام.

- ومن هذا نخلص إلى القول بأنه لابد من تشجيع عملية الوعي من أجل الوصول إلى عملية البناء، والتشجيع على الإصلاح السياسي، وتشجيع أصحاب القيم والسلوك الغيرة على الوطن للوقوف في جبهة الحرب المعلنة على الفساد، ولابد من أن نتساءل:

أين النزاهة والسلوك المهني أين الموظف الذي يتطلع لارتقاء ونهضة وطنه؟

إن عدم تمكين المواطن ومشاركته في صياغة القرارات التي تتعلق بحياته، وشعوره بعدم العدالة في التوزيع وشعوره بعدم الأمان جعل الموظف يشعر بعدم الالتزام بالنزاهة والتجرّد والأمانة والاستقامة حيث لا يتمّ معاملة

المواطنين بشكلٍ مستاوٍ كما أن غالبية الموظفين يجيزون لأنفسهم قبول هدايا صغيرة وإكراميات وبخشيش ورشاوى لانعدام الرقابة فهناك عمارات وقصور.. وفيلات وراقصات...وخمر وحور عين..وأغان مبهجة وثروات طائلة حصل عليها أناس بدون مقابل؟ بلدي أنت معطاء وسخي علينا جميعا بحق، ولكن لماذا على المفسدين الذين يدمرون بناء مؤسساتك، لماذا على الذين لا يحرصون على مصالحك بل همهم مصالحهم الخاصة؟

فعندما تتهاون وتضع سيفك بعيدا عنك تشعر يد الفساد بأنك لا تستطيع أن تطالها لقد رميت سيفك أيها الوطن، وعرف جميع المفسدين أنه قد سقط السيف ولم يبق بيدك إلا الغمد فراحوا يركضون ويتسابقون لاستلاب خيراتك وخيرات مواطنيك يمدون أصابع الفساد إلى كل المرافق.

وهكذا يدب الفساد وأول ما يبدأ في إدارات الدولة وذلك نتيجة لما يلي:

1- ضعف الإدارة والتسيير الإداري يجعل الفساد مطروحا على الطرقات، ومرشوشا بين المكاتب وكراسي العاملين وإن الكثيرين من المسؤولين يتهربون من دفع الضرائب، وإن نسبة عالية من أصحاب النفوذ يتهربون من دفع هذه الضرائب بصورة علنية أو سرية وإن إحصائية تقول إن 64% من المتنفذين هم الأكثر تهرباً من دفع الضرائب.

2- عدم تحقيق العدالة الضريبية لأن تحقيق العدالة في توزيع الضرائب يجعل المواطن مطمئنا بأنه يدفع ما يتحقق عليه فعلا وغير مظلوم بذلك عندما تكون الضرائب غير مدروسة دراسة صحيحة بحيث تحقق العدالة التي ينشدها المواطن تجعله دائما يشعر بالظلم والحيف، سيما وأن هناك 0.08% منهم يرون أن الضرائب لا تطال المواطنين على

قدر دخولهم ويعتبرونها غير عادلة وغير منصفة لهذا يعتبر مبدأ التهرب الضريبي لابد منه لأنه مكسب يحققه التاجر نتيجة فقدان العدالة.

3- لا توجد خطة فاعلة لمحاربة الفساد، ولا نظريات صحيحة لمعالجة أمور المواطن وحل مشاكله وتخليصه من مخالب الفساد، وهناك مخلص جمركي يتقاضى أجرا على تخليص البضائع، فهل يحتاج الوطن لمخلصين من الفساد.

4- غياب الرقابة الشعبية، رقابة الشعب والمؤسسات المدنية على القطاع العام فغياب هذه الرقابة جعل تنامي الفساد أمرا عاديا فالمسؤولون ومن يلوذ بهم والمتنفذين يستطيعون تناول وجبات شهية من الرشاوى دون مساءلة أو محاسبة والرقابة تغض الطرف عنهم، لأنهم قد يلحقون الأذى بأفرادها.

وبالرغم من أن تناوب معاول الإصلاح ومطارقه لم تستطع كسر صخرة الفساد الراسخة على قمم المنتفعين فلابد من وضع حد لهذا السرطان المتفشي في جسم الدولة فما هي أهم الوسائل لمحاربة الفساد؟

أولا- لابد من رقابة فاعلة وحقيقية تبقى مفتوحة العينين للوقوف على أهم مصادر الفساد ومنابعه وتتمثل في:

1- جهاز رقابة أو مؤسسة عامة من أصحاب الضمير والسلوك الجيد يتمتع بصلاحية واسعة يمكنه تقديم الإشارات عن أصحاب الفساد في مختلف الدوائر ومؤسسات الدولة مهما كانت مكانتهم بحيث تتوفر الحماية الكاملة لهم من أيدي الفاسدين. على أن لا يحتاج هذا الجهاز غلى جهاز آخر لمراقبته.

2- إرساء قواعد الديموقراطية في جميع القطاعات العاملة والهيئات الرسمية والشعبية ودعم حرية الكلمة لفضح كل ما هو مسكوت

عنه. وممارسة الديموقراطية بصورة صحيحة تجعل منها عيونا لرؤية الفساد ومن يقوم به ويشجع عليه.

3- إعطاء الإعلام حرية الرقابة ودورا حقيقيا من أجل كشف وفضح الذين يتعاطون مع ملفات الفساد الأساليب التي يتبعونها. واعتبار الإعلام والصحافة السلطة الرابعة التي يمكن أن تصحح مسار العمل بشكل صحيح.

4- إعطاء دور فاعل للقضاء ضمن قوانين صارمة من أجل فرض عقوبات على مؤسسي الفساد وعلى من يعملون لمخالفة.

تلك القوانين والعبث بها، وإحداث تشريع واضح في القانون الجزائي لملاحقة جميع الذين يتعاطون بمهنة الفساد.

وكذلك مراقبة القضاء بواسطة هيئة تفتيش قضائية صارمة لا تتبع للسلطة التنفيذية لها عنوان واضح هو مصلحة الوطن، وتفعيل دور مجلس القضاء الأعلى.

5- صياغة القوانين بشكل تخدم المواطن وعدم التضارب بين القانون واللوائح التنفيذية والتفسيرية بحيث تفقده مضمونه.

6- تطبيق الديموقراطية في إدارات الدولة، بحيث تكون المراقبة للشعب على جميع مؤسسات الدولة وعلى كافة مرافقها.

وأشير هنا بأنه قد جاءت في الأيام الأخيرة لائحة الصرف من الخدمة لبعض القضاء المشكوك بنزاهتهم، رغم أن هؤلاء هم جزء من كم هائل من الموظفين الذين يتوزعون في مختلف وظائف الدولة.

وقد نسمع بصرف بعض الموظفين من هنا وهناك لكن تبقى المحاسبة والمراقبة هي الأصل لقد برز المسكوت عنه فجأة، وأصبح الاعتراف بوجود الفساد واقعا ملموسا لكن تبقى الآلية الصحيحة لكشف جميع أصحاب

الضمائر الضعيفة وفضحها وإرساء قاعدة الوطن فوق الجميع، والمصلحة العامة قبل المصالح الخاصة وهي ملك كل المخلصين والشرفاء لا يجوز العبث بها وتدميرها.

ولابد من أن نشير على أن الفساد ليس ظاهرة إقليمية بل أصبح ظاهرة عالمية يطوف جميع بلدان العالم مثل تجارة المخدرات، وتجارة السلاح، وتبيض الأموال وغير ذلك من أوجه الفساد المنتشرة وقد تداعت دول الأمم المتحدة لوضع برنامج لمحاربته والتعاون على تقليص مساحته.

وقد قال ابن خلدون في هذا المجال، اعلم أن العدوان على الناس في أموالهم ذاهب بآمالهم في تحصيلها واكتسابها لما يرونه حينئذ من أن غايتها ومصيرها انتهابها من أيديهم. وإذا ذهبت آمالهم في اكتسابها وتحصيلها انقبضت أيديهم عن السعي في ذلك، وعلى قدر الاعتداء ونسبته يكون انقباض الرعايا عن السعي في الاكتساب - انظر مجلة المستقبل العدد 3.9 ص 94- لكن المهم هو أن ننظر إلى بلدنا، ونراقب صحة جسده وخلوه من كافة أمراض الفساد وغيرها حتى يتمكن من مواكبة السير على طريق العطاء وعبر آلية النهج الديموقراطي السليم.

فتطبيق الديموقراطية، وإعطاء حرية الرأي، والإصلاح السياسي هي السبيل لمكافحة ظاهرة الفساد.

15

الفصل الخامس عشر

تشريعات الصحافة العربية بين ثقافة حقوق الإنسان وثورة الاتصالات الدولية

الفصل الخامس عشر

15

الفصل الخامس عشر

تشريعات الصحافة العربية بين ثقافة حقوق الإنسان

وثورة الاتصالات الدولية

تمهيد

ينبني التنظيم التشريعي للظواهر الاجتماعية على أمرين لازمين، أولهما:

تصور واقعي يتبناه المشرع في حقبة تاريخية محددة لأبعاد ومواصفات الظاهرة محل التنظيم، ويقوم هذا التصور على إدراك موضوعي، دقيق للظاهرة محل التنظيم ومواصفاتها العلمية والمادية، وثانيهما: اعتناق المشرع إطارا فلسفيا قيميا يؤمن به ويتخذه أساساً لتوجيهات التشريع.

فالتصور الواقعي من ناحية والتوجه القيمي من ناحية أخرى هما المحددان الرئيسيان لمحتوى أي تشريع، ومن هنا درج المنظرون لفلسفة التشريع على القول بأن التشريع علم بصياغة أو علم وفن، وأن علم التشريع يتكون من تصور واقعي وتوجيهات نظرية، وأنه بقدر ما تكون التطورات الواقعية موضوعية متطابقة مع الواقع الفعلي والمستقبلي، وبقدر ما تكون التوجيهات القيمية للتشريع توجهات عادلة ورشيدة بقدر ما يكون التشريع أقرب إلى الفاعلية والكفاءة والرشد والعكس صحيح.

ملاحظات حاكمة:

فإذا ما طبقنا ذلك على تشريعات الصحافة أي على التشريعات المنظمة لحرية الرأي والتعبير وتدفق المعلومات في البلدان العربية فبوسعنا أن نورد باطمئنان الملاحظات التالية:

الملاحظة الأولى:

إن المشرع العربي ينظر ماديا إلى وسائل التعبير ونقل المعلومات على أنها قابلة للتحكم فيها والسيطرة عليها مادياً بواسطة أجهزة السلطة العامة.

فالصحف يمكن مصادرتها أو وقف طباعتها أو إغلاقها بالطرق الإدارية أو القضائية وينطبق نفس الأمر على الكتب والمطبوعات وأجهزة البث الصوتي أو المرئي. والصحفيون أو ناشرو الرأي والمعلومات هم دائماً في متناول قبضة السلطات العامة في الدولة تسهل ملاحقتهم ومحاكمتهم وتقييد حرياتهم بل وإيقاع كافة العقوبات عليهم وإيذاؤهم بوسائل الإيذاء التي تملكها الدولة بأجهزتها المختلفة، فالمعبرون عن رأيهم وفقاً لهذا التصور التشريعي الموضوعي هم دائما في متناول يد الدولة وتحت سيادتها. ووسائط التعبير هي وسائط مادية تقع في إطار الحدود الإقليمية للدولة وتخضع لسيادتها المطلقة سواء كانت هذه السيادة مقيدة أو غير مقيدة بالقانون.

الملاحظة الثانية:

إن المشرع العربي في تنظيمه لحرية الرأي والتعبير بما في ذلك التنظيم القانوني للصحافة ووسائل الاتصال الجماهيري يغلب ما يتصوره هو من اعتبارات للأمن والمصلحة العامة على قيم الحرية والتعددية واحترام حقوق الإنسان. وبهذا تمتلئ التشريعات العربية العقابية منها وغير العقابية بعديد من النصوص التي تنظر إلى النشر الصحفي والبث المسموع والمرئي وممارسة حرية

التعبير عموما على أنها أنشطة خطرة غاية الخطورة تجدر إحاطتها بسياجات قوية من المحظورات والقيود الملحقة بها جزاءات رادعة حفاظاً على ما توهمه المشرع من اعتبارات الصالح العام والأمن القومي والنقاء العقائدي وثوابت الأمة الفكرية ومقدساتها وغير ذلك. إن الموازنة الدقيقة بين قيمة الحرية من ناحية وقيمة الأمن والنظام من ناحية ثانية، هي موازنة مختلة في التشريعات العربية لصالح الكفة الثانية دون الأولى.

ويحار المرء عندما يطالع عدداً من التشريعات العربية، كيف يمكن للسلطات العامة في هذه المجتمعات أن تطبق هذا الكم الهائل من التشريعات المطاطة الغامضة العبارة القاسية الزاجرة في وقت يتحدث فيه الجميع عن الالتزام بقيم التعددية والديموقراطية وحقوق الإنسان؟ وكيف يمكن للصحفيين وأهل الفكر والرأي أن يباشروا عملهم وأن يعبروا عن آرائهم مع ضمان حد أدنى من أمنهم الشخصي في وجود هذا الكم الهائل من النصوص العقابية التي تعاقب على الفكر والرأي والهمسات والنوايا والخلجات والسوانح تطبقها أجهزة الدولة إذا تراءى لها وجود مساس بما تتصوره صالحاً عاماً في وقت يختلط فيه مفهوم صالح الوطن بمصالح جماعات الحكم. ويمكن أن نعطي في هذا السياق أمثلة من التشريع المصري كنموذج على أمثلة متكررة في العديد من التشريعات العربية لا يتسع المقام لذكرها جميعاً – يمكن أن نعطي أمثلة بالنصوص العقابية الواردة في قانون الصحافة وقانون المطبوعات. فبالإضافة إلى جرائم السب والقذف المنصوص عليها في قانون العقوبات (المواد من 202 إلى 208) تضمن القانون باباً هو الرابع عشر عن الجرائم التي تقع بواسطة الصحف وغيرها. فتعاقب المادة 178 على الإغراء بارتكاب جناية أو جنحة، وتعاقب المادة 172 على التحريض على ارتكاب جنايات القتل والنهب والحرق أو الجنايات المخلة بأمن الحكومة، وتعاقب المادة 174 على التحريض على قلب نظام الحكم أو كراهيته أو الازدراء به أو

تحبيذ وترويج المذاهب التي ترمي إلى تغيير مبادئ الدستور الأساسي أو النظم الأساسية للهيئة الاجتماعية بالقوة أو الإرهاب أو أية وسيلة غير مشروعة، وثمة نصوص تعاقب على تحريض الجند على الخروج عن الطاعة (م175) والتحريض على بغض طائفة أو طوائف من الناس (م176) والتحريض على عدم الانقياد للقوانين (م177) وحيازة صور من شأنها الإساءة إلى سمعة البلاد (م178) أو إهانة رئيس الجمهورية (م179) والعيب في حق ملك أو رئيس دولة أجنبية (م181) والعيب في حق ممثل دولة أجنبية معتمد في مصر (م182) وسبب مجلس الشعب أو مجلس الشورى أو غيرهما من الهيئات (م184) هذا فضلا عن العديد من أفعال النشر وصور التعبير عن الرأي الأخرى التي تخضع للتجريم القانوني سواء بنصوص قانون العقوبات أو نصوص قوانين أخرى.

الملاحظة الثالثة:

إن المشرع العربي ينظر بريبة شديدة إلى مبدأ حرية تداول المعلومات وحق الصحفيين والمواطنين عامة في الحصول على المعلومات، ويكاد يكون المبدأ الحاكم في هذا الشأن هو مبدأ الحظر لا الإباحة، والتقيد لا الإتاحة.

ومن الملاحظ أن النص على حق الصحفي في الحصول على المعلومات والأخبار لم يرد إلا في تشريعات خمس دول عربية هي مصر والسودان واليمن الأردن والجزائر.

ومع ذلك فإن حرية تداول المعلومات تحاط في كافة الدول العربية بقيود شديدة، فمن ناحية تخضع كافة التشريعات العربية الصحف والمجلات الأجنبية الواردة من الخارج لمختلف صور الرقابة وسلطة القبض والمصادرة، ويصل الأمر في بعض البلاد العربية إلى تحريم الاتصال بشبكة الإنترنت ومتابعة الصحافة الإلكترونية أو فرض الرقابة عليها.

وتمتلئ التشريعات العربية بالنصوص التي تحدد المعلومات المحظور تداولها أو نشرها، من ذلك المادة 77 الفقرة السابعة من قانون نظام العاملين بالدولة في مصر التي تحظر على العامل أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف إلا إذا صرح له الرئيس المختص كتابة. ويحظر قانون نشر الوثائق الرسمية رقم 121 لسنة 1975 على كل من اطلع بحكم عمله أو مسؤوليته أو حصل على وثائق ومستندات غير منشورة تتعلق بالسياسة العليا للدولة أو الأمن القومي أن يقوم بنشرها إلا بتصريح خاص من مجلس الوزراء[1].

وحدد القرار الجمهوري رقم 472 لسنة 1979 حداً أدنى لحظر هذه الوثائق بثلاثين عاما، وقد تبنى المشرع العربي عموماً مفهوماً واسعاً جداً لأسرار الدفاع التي يحظر نشرها، ومن ذلك أنه يَدْرُج ضمن هذه الأسرار كثيرا من المعلومات السياسية والدبلوماسية والاقتصادية والصناعية بل والقضائية التي تخرج عن المفهوم العادي لمعنى أسرار الدفاع كما يحظر المشرع نشر أية أخبار أو معلومات أو بيانات أو وثائق تتعلق بالمخابرات العامة إلا بعد الحصول على إذن كتابي من رئيسها، كما يعطي لسلطات التحقيق القضائي الحق في حظر نشر أية أخبار بشأن تحقيق قائم.

كل هذه النصوص وغيرها وما يشابهها في تشريعات الدول العربية تجعل ما تضمنته بعض الدساتير والقوانين العربية من تقرير حق الصحفي في الحصول على معلومات نصوصاً خاوية من أي مضمون.

الملاحظة الرابعة:

تتفق التشريعات العربية كافة في القيود الشديدة التي تفرضها على إصدار الصحف وملكيتها من ناحية وتحكم قبضتها عليها بعد صدورها من ناحية ثانية فهناك 17 دولة عربية لا تجيز إصدار الصحف إلا بناء على ترخيص

أو تصريح مسبق، وتشترط تشريعات بعض الدول تأميناً ماليا كبيراً كشرط لمنح الترخيص بإصدار الصحيفة كما يشترط البعض حداً أدنى لرأسمال الصحيفة.

ويأخذ كثير من الدول العربية بنظام الملكية العامة أو الملكية المختلطة للصحف وتحظر جميع التشريعات العربية ملكية الأجانب للصحف أو مشاركتهم فيها بأية صورة.

وتفرض تشريعات 12 دولة عربية رقابة مسبقة على مضمون الرسالة الإعلامية وتعطي كافة التشريعات العربية المتعلقة بالمطبوعات لأجهزة الإدارة حق منع الصحف من التداول، وتخولها سلطات الضبط الإداري على الصحيفة وتعطي بعض التشريعات جهات الإدارة حق التعطيل الإداري للصحيفة. أما في حالات الطوارئ والحالات الاستثنائية فإن قبضة السلطة العامة على الصحف وما تنشره من أنباء وآراء تشتد كثيرا.

وتأخذ جميع التشريعات التي أخذت بنظام الترخيص بنظام الإلغاء الإداري للصحيفة إذا صدرت بدون ترخيص أو إذا خالفت شروط هذا الترخيص.

هذا النهج التشريعي العربي الذي يضيق ضيقاً شديداً بممارسة حرية الرأي والتعبير ومنها حرية النشر والصحافة يمكن بطبيعة الحال رده تاريخيا إلى تجذر الاستبداد العربي في البنية السياسية والاجتماعية العربية، ولكنه يرد فضلا عن ذلك من الناحية المعاصرة إلى التبريرات السياسية الرسمية التي تتبناها النخب الحاكمة على الساحة العربية.

من هذه التبريرات ما يتذرع بالأمن القومي وضرورة الحفاظ على النقاء (الثوري) أو الأيديولوجي ضد أعداء الثورة المتربصين بها رغم أن الأحزاب الأيديولوجية والتنظيمات (الثورية) العربية قد فشلت طوال مدة تقرب من

نصف قرن في تحقيق أهدافها ولم يبق لها إلا لافتاتها التي تحتمي وراءها لمصادرة حقوق الإنسان لمواطنيها ومنها حرية الرأي والتعبير. ومن هذه التبريرات ما هو ذو طابع ديني يرفع شعار الحفاظ على العقيدة ضد أفكار الزيغ والهرطقة، والحفاظ على الأصالة ضد موجات التغريب، والحفاظ على التراث في مواجهة الرياح التي ترمي إلى اقتلاع هوية الأمة. وهذه كلها لافتات مقدسة يراد بها حماية الركائز الكهنوتية للنظم السياسية من أن تنال منها أقلام حرة أو صحافة منفتحة على عالمها وعلى قارئها.ويبدو الأمر كما لو أنه لم يبق من مظاهر وحدة العالم العربي إلا اتفاق كافة المشرعين العرب على كبت الصحافة وتقييد حرية الرأي والتعبير للمواطنين.

التناقض مع روح العصر:

ويبدو هذا المنهج التشريعي العربي في تناقض تام مع روح العصر سواء من حيث الأطر الفكرية القيمة السائدة فيه أو من حيث الواقع المادي المتمثل في الثورة التكنولوجية وتأثيراتها المتصاعدة في تكنولوجيا الاتصال وحركة تدفق المعلومات عبر العالم. فالقيمة الفكرية الكبرى التي تحكم ضمير عالمنا اليوم هي قيمة حقوق الإنسان وعن طريق مرجعية مبادئ حقوق الإنسان يكون الحكم على أي تشريع منظم لمهنة الصحافة وممارسة حرية الرأي والتعبير بالسلب أو الإيجاب. ومعلومات أن الدستور الدولي المنظم لحرية الرأي والتعبير مضمن في المادة 19 من الإعلان العالمي للحقوق المدنية والسياسية. هذا الدستور يقوم على ركائز أربع:

حرية اعتناق الآراء دون مضايقة، وحرية التعبير المكتوب والمرئي والمسموع عن الرأي والمعتقد، وعدم مشروعية فرض قيود إلا تلك المتعلقة بصيانة حريات الآخرين، وصيانة أمن المجتمع وفقا للمفاهيم السائدة عن مثل هذه القيود في مجتمع ديمقراطي حر، وحق المواطنين في الاتصال وفي

الحصول على المعلومات مع توافر الآليات القانونية لتأمين ذلك. ومن المسلم به في فقه حقوق الإنسان أن الاستثناءات والقيود على حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة يجب أن تكون محددة ونسبية وليست مطلقة بأي حال من الأحوال، وقد أكدت لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة أنه عندما تريد الدولة فرض قيود معينة على ممارسة حرية التعبير فلا ينبغي أن تؤدي هذه القيود إلى شل الحق نفسه. ولكن يبدو أن هذا القيد الفكري المتمثل في ضمير وثقافة العصر ـ لا يشكل هاجساً كبيراً يؤرق مشرعنا العربي، .فقد اعتمد هذا المشرع منهجاً في التعامل مع قضايا حقوق الإنسان رآه منهجاً مريحاً مبرئاً للذمة: أن ينص على هذه الحقوق ويحتفل بها في الدستور وألا يعبأ بها كثيراً في نصوص التشريع العادي والممارسات الإدارية.

التشريع وثورة الاتصالات:

وإذا كان هذا هو أمر مشرعنا العربي مع مبادئ حقوق الإنسان المتعلقة بحرية الصحافة فإن أمره مع تطور الوقع المادي المحيط بممارسة هذه الحرية أي مع ثورة الاتصالات الكونية لابد أن يكون جد مختلف، فالموقف التشريعي من المبادئ والقيم محكوم بالاختيار، أما الموقف من الواقع المادي فتحكمه الضرورة. وثورة الاتصالات أي السرعة الهائلة لتدفق المعلومات في عصر السماوات المفتوحة ليست مقصورة على تأثيرها في الصحافة وحدها بل تمتد لتشمل كل وسائل الإعلان المسموعة والمرئية والمكتوبة وتتميز ثورة الاتصالات من ناحية التقنية بخصائص ثلاث هي كما يلي: تلاشي المكان واختزال الزمان، والاستعصاء على القيود الإدارية الأمر الذي يخرجها عن سيطرة الدولة الوطنية بكل أجهزتها التقليدية. فلم يعد البعد الكان الذي يصل إلى آلاف الأميال حائلاً بين صدور الصحيفة في وقت واحد في أطراف المعمورة أو حائلاً دون بثها بالطريق الإلكتروني ليشاهد مادتها كل سكانها

الأرض في وقت واحد على شبكة الإنترنت. وما كان يستغرق إرساله شهوراً وسنوات من أخبار ومعلومات أصبح لا يستغرق إلا ثوان معدودة بحيث إن وقت الإرسال أصبح هو ذاته وقت الاستقبال. ولما كانت القيود الإدارية والقانونية والأمنية التي دأبت الدولة الوطنية التقليدية في فرضها على تداول المعلومات والتعبير عن الرأي تفترض بداءة إمكانية السيطرة المادية على مصادر الرأي والمعلومة أو على مستقبلي الرأي أو المعلومة، وهي الإمكانية التي تلاشت بفعل ثورة العلم والتكنولوجيا وانعكاسها على المعلومات والاتصال، أصبحت هذه القيود بما فيها جانبها القانوني والتشريعي غير ذات معنى، فضلا عن أنها غير ذات جدوى في ظل واقع تقني جديد تماماً على سلطة الدولة بجهازها التشريعي. وبعبارة أدق، فقد ترتب على التقدم النوعي الهائل وغير المسبوق في تقنيات الاتصال أن أصبحت القيود التشريعية على حرية الرأي والتعبير ومنها حرية الصحافة والإعلان نوعاً من اللغو التشريعي، إذ إن النصوص المقيدة لحرية الإعلان والاتصال التي يحفل بها النظام القانوني العربي وقد عرضنا لقسماتها العامة آنفاً، أصبحت شاهداً بارزاً على تحول التشريع إلى أداة عاجزة عن فرض هيبتها واحترامها وحمل الآخرين على الامتثال لها. فماذا تعني تلك القيود الصارمة التي فرضتها المشرع العربي على إصدار الصحف وعلى دخول المطبوعات الأجنبية إلى داخل البلاد في وقت أصبحت فيه حيازة جهاز حاسب آلي شخصي مزود بجهاز صغير متصل بالأقمار الصناعية نافذة يطل منها صاحبها على أخبار أو آراء العالم أيا كان تصنيف المشرع الوطني لهذه الآراء والأخبار. لقد لجأت بعض الدول العربية إلى محاولة مواجهة هذا التدفق الاتصالي بنصوص تشريعية بلهاء والمشرع في هذه الحالة يستخدم السيف الخشبي للتشريع لمحاربة ظواهر غير مألوفة لا قبل له بها، فإذا حرم المشرع حيازة أطباق الاتصال فغدا تصبح هذه الأطباق في حجم الكف الصغيرة بحيث يعتذر اكتشافها، وإذا حظر المشرع على صاحب شركة

الإمداد بخدمة الإنترنت بث المواقع التي تذيع معلومات أو آراء أو صوراً محظورة فغداً، بل الآن سيمكن الاتصال بشبكة الإنترنت مباشرة دون وسيط. وما يقال عن عجز المشرع الوطني عن فرض قيود على مصادر بث المعلومات بفعل ثورة الاتصالات يقال أيضاً عن الرقابة الإدارية على مضمون المادة الإعلامية وإحاطة هذه المادة بالمحظورات الأمنية والتشريعية، ويقال كذلك عن السلطة التقليدية لأجهزة الدولة في مصادرة الصحف وإغلاقها، إلى غير ذلك من السلطات والقيود التي أصبحت لا معنى لها في عالم السموات والآفاق المفتوحة والحرية اللامحدودة في انسياب المعلومات بثاً واستقبالاً عبر القارات.

القيود التشريعية والتبعية الإعلامية (الحرية إلى الخارج):

بل إن من شان القيود التشريعية الشديدة التي تفرضها التشريعات العربية على حرية الرأي والتعبير بما في ذلك حرية الصحافة والبث الإعلامي، أن تصبح المساحة العربية في ظل ثورة الاتصالات مساحة مستقبلة للرأي والمعلومات دون أن تكون منتجة لها. فكيف يمكن إنتاج إعلام حر مبدع على الأرض العربية يصمد أمام المنافسة الدولية في ظل القيود التشريعية التي تحيط به، حقيقة إنه قد يخلق من هذه الظاهرة –ظاهرة عجز الإنتاج الإعلامي العربي- ظاهرة أخرى انتشرت على الساحة العربية وهي ظاهرة البث الإعلامي والنشر الصحفي العربي متعدي الأوطان أي الذي لا يتوجه بخطابه إلى مواطنيه إنما إلى المستقبلين العرب من خارج الوطن، ويتمثل ذلك في العديد من الفضائيات العربية ودور الصحف العربية التي تعمل متحررة من القيود التشريعية الوطنية بشرط أن يكون خطابها موجها إلى المواطنين خارج بلدة المنشأ وتجنب التعرض لقضايا بلدة المنشأ من قريب أو بعيد وتلك ظاهرة فريدة من الحرية الإعلامية المشروطة بتوجهها الخارجي المصحوبة بتقييد إعلامي عندما يتعلق الأمر بالداخل الوطني.

وعلى أي حال فإن ما يتخوف منه البعض من التبعية الإعلامية لآلة الإعلام الغربية في ظل ثورة الاتصالات وقعود مجتمعات العالم الثالث ومنها المجتمعات العربية عن المشاركة في هذه الثورة إلا بالاستقبال غير القابل للمقاومة والإنتاج المحدود، يصبح تخوفاً مشروعاً في وقت تشل فيها البنية التشريعية الإعلام الوطني عن أن يساهم إيجابية في حركة تدفق الثقافة والمعلومات عبر العالم.

لقد ترتب على ثورة الاتصالات وعلى التدفق اللامحدود للمعلومات عبر قارات العالم أن أصبحت البنية التشريعية العربية الحاكمة لحرية الصحافة والإعلام وحرية الرأي والتعبير بصفة عامة بنية عاجزة عن ملاحظة الواقع المادي الجديد المتسارع في وتائر تطوره. ولا يبدل أمام المشرع العربي إزاء ذلك إلا أن يتخلى عن قناعاته التشريعية السابقة التي تتمحور على فرض القيود على الحقوق والحريات العامة منها حرية الصحافة والإعلام. وإن لم يكن ذلك عن عقيدة فهو امتثال للضرورة والضرورات كما تعلمنا مأثوراتنا العربية تبيح المحظورات.

قائمة المراجع

المراجع العربية

1- ياغي، محمد عبد الفتاح، (1994). الرقابة في الإدارة العامة، (ط2). مركز أحمد ياسين الفني. عمان-الأردن.

2- الصباح، عبد الرحمن، (1993). الرقابة الإدارية بين النظرية والتطبيق: دراسة تحليلية، (ط1). مكتبة الأقصى. عمان-الأردن.

3- ياغي محمد عبد الفتاح، (1998). مبادئ الإدارة العامة، (ط3) مركز أحمد ياسين الفني. عمان-الأردن.

4- جودة، محفوظ، (1997). الإدارة العامة وتطبيقاتها في الأردن، دار زهران للنشر. عمان-الأردن.

5- عواملة، نائل عبد الحافظ، (1990). الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق، (ط2). مؤسسة زهران للطباعة والنشر. عمان-الأردن.

6- عصفور، محمد شاكر، (2003). أصول التنظيم والأساليب، (ط8). دار وائل للنشر والتوزيع. عمان-الأردن.

7- كنعان، نواف، (1996). القانون الإداري الأردني، (ط1). الكتاب الثاني. عمان-الأردن.

8- الشوبكي، عمر، (1995). الإدارة الحكومية والديموقراطية في الأردن، (ط1). جامعة العلوم التطبيقية. عمان-الأردن.

9- المادة (120) من نظام الخدمة المدنية رقم (56) لسنة 2003، الصادر في الجريدة الرسمية رقم (4580) تاريخ 2003/5/14، عمان-الأردن.

10- المجذوب، طارق، (2002). الإدارة العامة، العمليات الإدارية والوظائف العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

11- عبد العزيز، إبراهيم، (1998). أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية. الاسكندرية.

12- سالم، فؤاد الشيخ، (1989). المفاهيم الإدارية الحديثة، المستقبل للنشر والتوزيع. عمان-الأردن.

13- زويلف، مهدي حسن، (1984). مبادئ الإدارة: نظريات ووظائف. كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، عمان-الأردن.

14- زهير، الكايد، (1995). نحو استراتيجية لمكافحة الفساد في الأردن، ورقة عمل مقدمة لندوة مكافحة الفساد الإداري، عمان-الأردن.

15- خرابشة، عبد، (1995)، دور الإدارة العامة في مواجهة التحديات المعاصرة، محاضرة ضمن الاسبوع العلمي كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، قاعة الندوات. الجامعة الأردنية. عمان-الأردن.

16- الشريف، محمود، (1995). الرأي العام ومسؤوليات في مكافحة الفساد، ورقة عمل مقدمة لندوة مكافحة الفساد الإداري، عمان-الأردن.

17- سعيد، حكيم، (1976). الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، رسالة دكتوراه. دار الفكر العربي. القاهرة.

18- عبد القادر، علاقي مدني، (1981). الإدارة: دراسة تحليل الوظائف والقرارات الإدارية، (ط1). جدة.

19- عامر، مهذار طلال، (1982). مسؤولية الوظفين ومسؤولية الدولة في القانون المقارن. دار اقرأ، بيروت.

20- عبد الغفور، يونس (1972). دراسات في الإدارة العامة. دار النهضة العربية. بيروت.

21- أبو صقر، حبيب، (1982). موجز الرقابة على المؤسسات العامة في البلدان النامية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية. بيروت.

22- أبو بكر، بصيرة، (1998). الرقابة الإدارية في المنظمات: مفاهيم أساسية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية. عمان-الأردن.

23- الطائي، محمد عبد، (1987). نظام المعلومات الإدارية، (ط1). جامعة الموصل. بغداد.

24- غراب، كامل السيد، (1999). نظم المعلومات الإدارية، مدخل إداري، (ط1). القاهرة.

25- الفرحان، أمل، الطراونة، محمد، واقع نظم الرقابة والمعلومات في المؤسسات الأردنية. دراسة تحليلية مقارنة "دراسات" العلوم الإدارية، المجلد الثالث والعشرون، العدد الثاني.

26- الخابوري، أحمد عبد الله، (1986). دور المعلومات الإدارية في الإدارة الحديثة، الإداري. العدد 24-25، مسقط.

المراجع الأجنبية

1- Sdchermerhorn, J., (2001). Managemen. (7th. Ed). New York: John Wiley & Sons, Inc.

2- www.stern.Nyn.Edu(Ancint chiese Theories of Control).

3- www.Netec.Wustl.Edu(Financial Control in the Transition).

4- M ond, Hoknes, (1980). Management concepts & practices- op,cit.

5- Druker, peter F., (1954). The practice of Management, (New York: Hrper & Row publishers, Inc.

6- Robbinson, Stephen. R, (1976). The Administrative Process: Integrating Theory & Practice (England eliffs prentice-Hall Inc).

7- Robert. G. Murdick, et.Al, (1996). Information system for Modem management, 3rd prentice hall, Newdelhi.

8- James, O, brien, (1994). Introduction to information, 7th. Ed, Boston: rwin.

تنسيق وإخراج

صفاء نمر البصار

هاتف: 079 6404300

s a f a n i m e r

الإدارة بالرقابة

ADMINISTRATIVE CONTROL





دار كنوز المعرفة العلمية للنشر والتوزيع

عمان - شارع الملك حسين - مجمع الفحيص التجاري

تلفاكس 4655877 6 962+ موبايل 5525494 79 962+

ص.ب 712577 عمان 11171

E-mail: dar konoz@yahoo.com

